

Sentencia C-1140/00

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL/UVR-Sistema de
financiación de vivienda

RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL
ESTADO-Reliquidaciones en créditos de vivienda

No se descarta que las lesiones de carácter financiero efectivamente causadas a los deudores hipotecarios del sistema UPAC, en especial a partir de la inclusión de la DTF y la capitalización de intereses, puedan dar lugar a responsabilidades pecuniarias regidas por el artículo 90 de la Constitución, aunque ello no sería posible sin los previos procesos judiciales en los que se los encontrara responsables y se los obligara a pagar las indemnizaciones respectivas. Y, por supuesto, el Estado tendría que repetir contra los funcionarios o exfuncionarios involucrados. Tampoco queda excluido el reclamo de los deudores a las entidades crediticias, en procesos judiciales individuales. Pero, en la normatividad abstracta de cuyo examen se ocupa la Corte, no se ventila un juicio de responsabilidad pecuniaria colectiva de los entes estatales ni tampoco de las instituciones financieras, por los daños -ciertos y cuantiosos- causados por los excesos del sistema UPAC a los deudores hipotecarios. Todo ello queda a consideración de los jueces competentes, si son instauradas las correspondientes demandas, con apoyo en los precedentes jurisprudenciales trazados por esta Corte.

CREDITO PARA VIVIENDA-Compensación/CREDITO PARA
VIVIENDA-Reliquidación

Las entidades financieras y sus deudores han proseguido la ejecución de los contratos de crédito, ya que por definición eran de largo plazo. Por tanto, aquéllas siguen cobrando -recíbanlas o no- las cuotas y los saldos correspondientes. Así, pues, lo que debe darse en el curso de tales relaciones bilaterales no es nada diferente de la compensación, para realizar el objetivo constitucional de un orden justo. Deben cruzarse las cuentas para saber quién finalmente le está debiendo a quién, y cuánto. Y ello sólo se logra si se reliquidan los créditos. Lo anterior debe ocurrir aunque ya se haya cancelado la totalidad del préstamo, para proceder a las restituciones consiguientes, si es el caso.

ENTIDAD FINANCIERA-Devolución de dineros a deudores por reliquidaciones/**DEUDORES HIPOTECARIOS**-Devolución de dineros pagados en exceso

De las reliquidaciones resulta la obligación de las entidades financieras de devolver o abonar a sus deudores las sumas que habían recibido en exceso, y sus intereses a la misma tasa que ellas vienen aplicando, y no hay motivo válido alguno para que sea el Estado -con el dinero de los contribuyentes- el que de manera absoluta y exclusiva asuma la obligación de restituir en su totalidad los enunciados recursos, pues tal carga, asumida por el Estado, se plasma en la Ley sin perjuicio de la responsabilidad que pueda caber a sus organismos y a sus antiguos servidores por la adopción de las medidas y por la expedición de las normas que propiciaron el injusto traslado de fondos de los deudores hipotecarios a las instituciones crediticias, y también sin detrimento de los recursos que, previa sentencia judicial, corresponda restituir a las propias instituciones crediticias. Estas, en efecto, los recibieron, los usufructuaron y los invirtieron. Es de su cargo su devolución, con los réditos respectivos.

CONTRATO DE ADHESION-Créditos para adquisición de vivienda/**CLAUSULA COMPROMISORIA EN CONTRATO DE ADHESION**-Formatos preimpresos/**CLAUSULA COMPROMISORIA EN CREDITO PARA VIVIENDA**-Imposición por entidad financiera

En la aludida materia operan los contratos por adhesión, en los cuales el acreedor impone las condiciones del acuerdo contractual, mientras que el deudor -parte débil de la relación- limita su papel a la aceptación de las reglas previamente establecidas por el primero. Es indiscutible que quien pide el préstamo para la adquisición de vivienda se ve sometido a las imposiciones contractuales de las entidades financieras. Así las cosas, la expresa alusión legal a que "solamente por solicitud expresa del deudor podrá pactarse el procedimiento de arbitramento" resulta ser una inocua garantía para evitar que éste se vea presionado y obligado a suscribir una cláusula compromisoria, si se tiene en cuenta la frágil posición que él ocupa en la relación convencional. En efecto, muy fácilmente, bajo la modalidad de formatos preimpresos, quien pide el préstamo se ve abocado a suscribir la cláusula compromisoria por temor a que no se le otorgue el préstamo, y así la parte más fuerte de la relación contractual termina imponiendo su exclusiva voluntad, aunque pueda en apariencia presentarse una realidad distinta.

ARBITRAMENTO-Procedencia excepcional y
transitoria/**ARBITRAMENTO**-Debe ser convenido no impuesto

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Ausencia de
cargos

SENTENCIA DE CONSTITUCIONALIDAD-Obligatoriedad de
parte motiva

Referencia: expedientes D-2777,
D-2782, D-2783, D-2792, D-2802,
D-2809 y D-2811

Demandas de inconstitucionalidad
contra la Ley 546 de 1999

Actores: Sixto Acuña Acevedo,
Fernando Salazar Escobar, Rafael
Bohorquez Silva, Armando Arciniegas
Niño, Myriam Bustos S., Pablo Bustos
Sánchez, Darío Platarrueda Vanegas,
María Consuelo Romero Millán, Felipe
Rincón Salgado y Luis Armando
Montoya Munévar

Magistrado Ponente:
Dr. JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ
GALINDO

Bogotá, D.C., treinta (30) de agosto de dos mil (2000).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones
constitucionales y legales, en especial las previstas en el artículo 241,
numeral 4, de la Constitución Política, y cumplidos todos los trámites y
requisitos contemplados en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la
siguiente

SENTENCIA

que pone fin al proceso de constitucionalidad iniciado a partir de las demandas instauradas por los ciudadanos Sixto Acuña Acevedo, Fernando Salazar Escobar, Rafael Bohorquez Silva, Armando Arciniegas Niño, Myriam Bustos S., Pablo Bustos Sánchez, Darío Platarrueda Vanegas, María Consuelo Romero Millán, Felipe Rincón Salgado y Luis Armando Montoya Munévar contra la Ley 546 del 23 de diciembre de 1999, publicada en el Diario Oficial N° 43827 de la misma fecha.

La Corte no transcribirá en esta providencia el texto completo de la Ley impugnada, habida cuenta de su extensión y sobre la base de que la mayoría de los artículos atacados fueron ya objeto de análisis en el Fallo C-955 del 26 de julio de 2000.

I. LAS DEMANDAS

Expediente D-2777

Los ciudadanos Sixto Acuña Acevedo y Fernando Salazar Escobar demandan parcialmente los artículos 3, 17, 28, 35, 36, 37, 40, 41, 42 y 43 de la Ley 546 de 1999. Se transcriben, en la parte pertinente, subrayando lo demandado:

"Artículo 3. Unidad de Valor Real (UVR). La Unidad de Valor Real (UVR) es una unidad de cuenta que refleja el poder adquisitivo de la moneda, con base exclusivamente en la variación del índice de precios al consumidor certificada por el DANE, cuyo valor se calculará de conformidad con la metodología que establezca el Consejo de Política Económica y Social, Conpes. Si el Conpes llegare a modificar la metodología de cálculo de la UVR, esta modificación no afectará los contratos ya suscritos, ni los bonos hipotecarios o títulos emitidos en procesos de titularización de cartera hipotecaria de vivienda ya colocados en el mercado.

(...)

6. La primera cuota del préstamo no podrá representar un porcentaje de los ingresos familiares superior al que establezca, por reglamento, el Gobierno Nacional".

(...).

Parágrafo. Para toda la vivienda de interés social la tasa de interés remuneratoria no podrá exceder de once (11) puntos durante el año siguiente a la vigencia de la presente ley".

(...)

"Artículo 35. Pacto arbitral. Se aplicarán las reglas previstas en el presente capítulo cuando entidades financieras que otorguen créditos para la construcción o adquisición de vivienda, de acuerdo con lo dispuesto en la presente ley, pacten con los deudores de dichos créditos cláusulas compromisorias o compromiso, con el objeto de deferir a un tribunal lo relacionado con el cumplimiento y la ejecución forzada de las obligaciones derivadas de dichos créditos.

La cláusula compromisoria o el compromiso deberá constar por escrito.

En los eventos de cesión de los créditos que se otorguen en desarrollo de lo previsto en la presente ley, se entenderá que el adquirente se subroga, para todos los efectos legales, en la posición del acreedor original.

El tribunal de arbitramento decidirá en derecho.

Parágrafo 1. El pacto arbitral no se aplicará para los conflictos suscitados por la reliquidación de los deudores en el sistema UPAC.

Parágrafo 2. Solamente por solicitud expresa del deudor podrá pactarse el procedimiento de arbitramento".

"Artículo 36. Procedimiento arbitral. Los procesos que, en relación con los asuntos mencionados en el artículo anterior, se sometan a la justicia arbitral, se adelantarán conforme al trámite previsto en el Código de Procedimiento Civil para los procesos de ejecución con título hipotecario. Para su desarrollo, los árbitros tendrán las mismas funciones, deberes, facultades y atribuciones legalmente asignadas a los jueces en relación con dichos procedimientos. No obstante, contra las decisiones del tribunal de arbitramento, las partes sólo podrán intentar los recursos que de acuerdo con las normas legales sobre arbitramento proceden dentro del proceso arbitral.

Las medidas cautelares y la ejecución de la sentencia podrán ser ordenadas y practicadas por los árbitros o por quienes designen para obrar en su nombre, conforme a las reglas establecidas en el Código de Procedimiento Civil y demás normas aplicables. Los árbitros podrán comisionar a las autoridades correspondientes, con las mismas atribuciones de los jueces de la República, para la práctica de las medidas mencionadas. Igualmente, podrán requerir la colaboración de las autoridades, con las mismas atribuciones que corresponden a los jueces de la República, para lo relacionado con la ejecución de las providencias, diligencias de entrega y demás actuaciones que se hagan necesarias para cumplir sus decisiones.

En lo no previsto en este capítulo, los tribunales de arbitramento se regirán por las disposiciones vigentes en materia de arbitramento, y en particular por las contenidas en el Decreto 2279 de 1989, la Ley 23 de 1991, el Decreto 2651 de 1991, la Ley 446 de 1998, el Decreto 1818 de 1998, la Ley 510 de 1999 y las demás que en el futuro las adicionen, complementen, modifiquen o sustituyan. No obstante, cuando de acuerdo con dichas disposiciones se requiera la citación de terceros que no estipularon el pacto arbitral, la imposibilidad de su notificación o la falta de su adhesión al pacto arbitral, no conlleva la extinción de los efectos del compromiso o los de la cláusula compromisoria, pero se entenderá que el efecto del respectivo fallo no se les podrá hacer extensivo. Los honorarios y funcionamiento del tribunal, se regirán por el reglamento.

Parágrafo. Los árbitros serán seleccionados de listas integradas mediante concurso público que será organizado por el Consejo Superior de la Judicatura entre personas que reúnan los requisitos exigidos para ser juez civil de circuito.

Artículo 37. Costas y gastos. Las costas y los gastos a que haya lugar con ocasión del trámite de los procesos arbitrales previstos en el presente capítulo, incluidos los honorarios de árbitros y secretarios de los tribunales de arbitramento y los gastos fijados por éstos para el desarrollo del proceso arbitral, excluidos los honorarios del abogado del deudor, serán de cargo del acreedor, y su pago se hará conforme a las normas que regulan la materia en el procedimiento arbitral. Sin embargo, en el evento en que el deudor se opusiere a la ejecución y resultase vencido, en el mismo laudo se le condenará a pagar la mitad de dichas costas y gastos, a favor del acreedor. En este caso, el laudo incluirá la liquidación de la respectiva condena.

Parágrafo. El Consejo Superior de la Judicatura coordinará la defensa de los deudores de vivienda de interés social subsidiable por parte de la Defensoría del Pueblo, los estudiantes de derecho en práctica y año social y los consultorios jurídicos de las universidades debidamente autorizados.
(...)

Artículo 40. Inversión social para vivienda. Con el fin de contribuir a hacer efectivo el derecho constitucional a la vivienda, el Estado invertirá las sumas previstas en los artículos siguientes para abonar a las obligaciones vigentes que hubieren sido contratadas con establecimientos de crédito, destinadas a la financiación de vivienda individual a largo plazo y para contribuir a la formación del ahorro que permita formar la cuota inicial de los deudores que hayan entregado en dación en pago sus viviendas, en los términos previstos en el artículo 46.

Parágrafo 1. Los abonos a que se refiere el presente artículo solamente se harán para un crédito por persona. Cuando quiera que una persona tenga crédito individual a largo plazo para más de una

vivienda, deberá elegir aquel sobre el cual se hará el abono e informarlo al o a los respectivos establecimientos de crédito de los cuales sea deudor. Si existiera más de un crédito para la financiación de la misma vivienda, el abono podrá efectuarse sobre todos ellos. En caso de que el crédito haya sido reestructurado en una misma entidad, la reliquidación se efectuará teniendo en cuenta la fecha del crédito originalmente pactado.

(...)"

Artículo 41. (...)

(...)

2. El establecimiento de crédito reliquidará el saldo total de cada uno de los créditos, para cuyo efecto utilizará la UVR que para cada uno de los días comprendidos entre el 1° de enero de 1993 y el 31 de diciembre de 1999, publique el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, de conformidad con la metodología establecida en el Decreto 856 de 1999.

3. El Gobierno Nacional abonará a las obligaciones que estuvieren al día el 31 de diciembre de 1999 el monto total de la diferencia que arroje la reliquidación indicada en el numeral anterior, mediante la entrega de los títulos a que se refiere el parágrafo 4° del presente artículo, o en la forma que lo determine el Gobierno Nacional".

(...)

"Artículo 42. (...)

Parágrafo 3. Los deudores cuyas obligaciones se encuentren vencidas y sobre las cuales recaigan procesos judiciales que dentro de los noventa (90) días siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley decidan acogerse a la reliquidación de su crédito hipotecario, tendrán derecho a solicitar suspensión de los mencionados procesos. Dicha suspensión podrá otorgarse automáticamente por el juez respectivo. En caso de que el deudor acuerde dentro del plazo la reliquidación de su obligación, de conformidad con lo previsto en este artículo el proceso se dará por terminado y se procederá a su archivo sin más trámite. Si dentro del año siguiente a la reestructuración del crédito el deudor incurriere nuevamente en mora, los procesos se reiniciarán a solicitud de la entidad financiera y con la sola demostración de la mora, en la etapa en que se encontraban al momento de la suspensión, y previa actualización de su cuantía".

"Artículo 43. (...)

(...)

La excepción aquí prevista podrá proponerse en cualquier estado del proceso. Así mismo, en las sentencias que se dicten se aplicará como mecanismo para satisfacer los correspondientes derechos individuales, los previstos en esta ley".

Manifiestan los demandantes que los artículos 3, 41 y 42 de la Ley 546 de 1999 vulneran los preceptos 2, 51, 58, 243 y 273 de la Carta Política, por cuanto crean y regulan la Unidad de Valor Real (UVR), que reemplaza la UPAC, como una "unidad de cuenta", calculada únicamente con base en el IPC, la cual será aplicada a los créditos que se encuentran al día o en mora, pero aducen que los artículos impugnados "no precisan que la reliquidación de los créditos debe ser un determinado porcentaje del IPC, y no el 100% del mismo".

Afirman que, de acuerdo con las sentencias proferidas por la Corte Constitucional y por el Consejo de Estado, los usuarios tienen el derecho adquirido a una justa reliquidación de sus créditos hipotecarios y no a una liquidación parcial, pues aducen que la consecuencia de la declaración de inconstitucionalidad del UPAC es que la corrección monetaria desaparezca del sistema de crédito, quedando las obligaciones en pesos.

En su sentir, para que la reliquidación sea justa no puede partir del 100% del IPC, el cual fue creado el 1 de junio de 1999 por la Junta Directiva del Banco de la República. Por tal motivo -dicen los actores-, extender el 100% del IPC más atrás de esa fecha es crear una norma retroactiva, lo que en Colombia está prohibido, y afirman:

"Si el UPAC se cayó por incluir el DTF, la consecuencia lógica es reliquidar con base en el peso colombiano, que por demás no sufrió devaluación alguna durante los años pasados y que le permitió al Gobierno y al sistema financiero efectuar el retorno de las divisas que prestaron durante los pasados cinco años durante los cuales magnificaron la especulación financiera y a lo sumo como dijimos atendiendo la recomendación de la Corte y remplazando el 74% del DTF por el 74% del IPC. Podríamos eventualmente decir para beneficio del sistema financiero que no se cayó el IPC. Pero el IPC de entonces. ¿Y cuál era el IPC de entonces?

La respuesta es la siguiente:

a) Tomemos como punto de partida el día 1 de enero de 1993, que es la fecha que consagra la propia Ley 546 de 1999. Hay que recordar que antes de esta fecha, el UPAC era inferior incluso a la inflación. Pues bien, en ese momento, el 1 de enero de 1993, y hasta el 5 de abril del mismo año, estuvo vigente el artículo 2.1.2.3.7. del Decreto Extraordinario 1730 de 1991, que fijaba un 45% de IPC y un 35% de DTF, para un total de un 80%. En consecuencia se deben reliquidar las deudas de los usuarios tomando sólo el 80% del IPC, ya que se debe reemplazar la tasa DTF por la IPC, respetando el tope máximo. No hay que olvidar que siempre hay un tope o techo para la corrección monetaria, pero lo que varía es el porcentaje y el concepto: antes era sólo IPC, luego parte IPC y parte DTF y finalmente sólo hubo DTF.

b) Entre el día 5 de abril de 1993 y el día 9 de septiembre de 1994, rigió el artículo 134 del Decreto Extraordinario 663 de 1993, Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, que eliminaba el IPC para liquidar el UPAC y consagraba un 90% del DTF. Nuevamente se reemplaza el DTF por el IPC, de suerte que hay que reliquidar todas las deudas con un 90% del IPC durante ese período.

c) Entre el día 9 de septiembre de 1994 y el día 1 de junio de 1999, rigió la Resolución Externa N° 26 de la Junta Directiva del Banco de la República. Allí se regula cálculo de la corrección monetaria del UPAC en el 74% de la tasa DTF. Aquí de nuevo el IPC debe reemplazar el DTF, de suerte se debe tomar un 74% del IPC.

d) Desde el día 1 de junio de 1999 y hasta la fecha actual, se debe tomar el 100% del IPC. Aquí sí, pero sólo aquí, en este último y breve período, es que se puede reliquidar con el total del IPC. Ello por cuanto el 1 de junio de 1999 entró a regir la Resolución Externa N° 10 de 1999, que fijó ese 100%. Esta Resolución fue luego derogada pero repetida por los recientes decretos del Gobierno Nacional. Desde luego, estos decretos, lo anunciamos desde ya, los demandaremos ante el contencioso administrativo".

En criterio de los impugnantes, la Ley 546 de 1999 se limitó a decir que la UVR se reliquidará sólo con el IPC, pero no dijo cuál era el porcentaje, y delegó en el CONPES la fijación de la metodología que permita calcular el valor de la UVR, olvidando que esa función pertenece al Banco de la República y además que la Corte fue clara en determinar que ese punto debía fijarlo el legislador conforme a la Carta. Por tanto, aseveran que esa delegación es inconstitucional.

Los demandantes piden que la Corte profiera un fallo de constitucionalidad condicionado "en el entendido que las normas no son inexecutable si se entiende que la reliquidación de todos los créditos deberá hacerse con el porcentaje del IPC que se señaló anteriormente (80%, 90% y 74% o 0% y 100%) para cada uno de los períodos respectivos".

Los impugnantes solicitan que, respecto del artículo 41 acusado, también profiera la Corte un fallo de constitucionalidad condicionado, por cuanto se está desconociendo el artículo 90 de la Constitución, ya que se pone al Estado a pagar en forma exclusiva los bonos que van a financiar la reliquidación de las deudas.

En su parecer, los dineros que pagaron en exceso los deudores fueron recibidos por los bancos y corporaciones, por culpa de la Junta Directiva del Banco de la República, de la Superintendencia Bancaria -que no hizo la correspondiente vigilancia- y de los propios bancos y corporaciones. Así las cosas, si lo pretendido es un orden justo, el Estado, luego de financiar los bonos a los saldos que resulten de las liquidaciones, tiene el deber de repetir: contra los servidores públicos, pero sólo por culpa grave o dolo; contra los bancos y corporaciones, por responsabilidad objetiva "sin culpa", para que devuelvan el 50% de lo recibido en exceso. Respecto del otro 50%, consideran que el Estado debe asumirlo porque, como ya manifestaron, también tuvo culpa en la regulación y en la vigilancia.

Según lo anterior, aseguran que la norma debe ser entendida en el sentido de que el Estado repetirá en un 50% por responsabilidad sin culpa de las corporaciones y bancos, y por culpa grave o dolo contra los servidores de la Junta Directiva del Banco de la República y de la Superintendencia Bancaria que laboraron entre 1993 y 1999.

Por último, estiman que el numeral 6 del artículo 17 de la referida Ley vulnera el artículo 51 de la Constitución, "concretamente la palabra 'primera', pues consagra de nuevo el criterio de la cuota supermínima de nefastas consecuencias. Este requisito debe ser cumplido por todas las cuotas".

En criterio de los actores, el párrafo 3 del artículo 42 de la Ley analizada desconoce los artículos 13, 29 y 93 de la Constitución, por cuanto contempla cuatro sanciones en caso de que el deudor reincida, aduciendo que se trata de "la típica legislación para ricos", ya que "a los pobres no se les acaban los procesos judiciales en su contra".

Expresan que se viola el derecho a la igualdad, pues se discrimina al usuario del crédito hipotecario y se privilegia a los ricos, ya que el proceso inicial, que ya había terminado, resucita en el estado en que se encontraba y el demandado no se puede defender.

Destacan que lo que se le cobra al usuario es la reincidencia en la mora y ello -aducen- está proscrito en el derecho punitivo colombiano.

De otro lado, afirman los actores que el parágrafo 1 del artículo 40 de la Ley en cuestión vulnera los cánones 13 y 58 constitucionales, al establecer que los abonos sólo se harán para un crédito por persona. Aseguran que ello es discriminatorio en la medida en que la reliquidación no es un regalo del Gobierno ni de los banqueros sino un derecho de la persona a que le devuelvan lo que pagó en exceso.

Dicen que los artículos 35, 36 y 37 de la referida Ley desconocen los artículos 13, 29, 93, 116 y 228 de la Constitución porque -en su criterio- el pacto arbitral es un mecanismo alternativo y excepcional de solución de conflictos que se da entre "pares", para asuntos en los que es necesario declarar el derecho, no ejecutarlo.

Afirman los demandantes que la figura del pacto arbitral, tal como está consagrada en la Ley, lo que hace es privatizar la administración de justicia, pues se está poniendo en manos de particulares la posibilidad, no de declarar el derecho, lo cual está permitido, sino de ejecutar el derecho. Agregan que si en un contrato de adhesión se pacta una cláusula compromisoria o luego se suscribe un compromiso entre el acreedor que es poderoso y es quien redacta el contrato y el pobre usuario que sólo se acoge a él, se está desconociendo el derecho a la igualdad. "Al débil le cobran su debilidad -afirman-. Lo exponen a pagar más, para que el rico recupere rápidamente su dinero".

Al respecto manifiestan:

"De hecho está prohibido por definición, en el marco de un proceso ejecutivo (hipotecario o no), discutir el derecho. La obligación debe ser expresa, clara y exigible. El juez no tiene que pensar acerca de quién es dueño de la cosa o quién tiene la razón. El juez va a ejecutar al deudor. Por la fuerza, si es preciso. Y si eso se privatiza, ahí se acaba el Estado de derecho y el servicio público".

Consideran que el artículo 43 de la Ley en cuestión vulnera los artículos 13, 29 y 93 de la Carta, toda vez que permite que los banqueros puedan interponer excepciones de mérito en cualquier estado del proceso, mientras que los usuarios sólo lo pueden hacer, en virtud del artículo 509, numeral 1

del C.P.C., dentro de los 10 días siguientes a la notificación del mandamiento ejecutivo. Por ese motivo, piden que se declare inexecutable el precepto acusado, o, en su lugar, el 509 del C.P.C.

Aseguran los demandantes que el párrafo del artículo 28 de la Ley 546 de 1999 desconoce el 51 de la Constitución, por cuanto restringe a un año, es decir, al año siguiente a la vigencia de la Ley, el límite máximo de la tasa de interés remuneratoria para la vivienda de interés social, cuando lo debido sería que ese límite máximo fuera permanente.

Afirman que 11 puntos es demasiado, puesto que los estándares internacionales, según el Banco Mundial, se ubican entre 5 y 9 puntos, y continúan diciendo que "los pobres terminan pagando la ineficiencia de los bancos y corporaciones que operan en Colombia".

Con posterioridad al auto admisorio de las demandas, y dentro del término de fijación en lista, presentó escrito el ciudadano Sixto Acuña Acevedo, en su calidad de representante de la Asociación Cívica Nacional de Usuarios del Sistema Financiero y Servicios Públicos "Colombia Renace", con el fin de ampliar su demanda inicial.

Manifiesta el actor que impugna la constitucionalidad de la totalidad de la Ley 546 de 1999, y, en forma subsidiaria, pide que se declare la inexecutable de algunos artículos de la misma. Fundamenta así los cargos formulados:

"PETICION PRINCIPAL: INEXECUIBILIDAD TOTAL DE LA LEY 546 DE 1999

INDEBIDO TRAMITE DE LA LEY QUE REGULA NORMAS TRIBUTARIAS.

La Ley 546 de 1999 en el preámbulo en los artículo 16, 48 numeral 1 y 56 regula normas tributarias, y en su trámite se violó la Constitución Política de Colombia.

Normas Constitucionales infringidas:

Artículos 154, último inciso y 157 de la Constitución Política de Colombia.

En noviembre 24 de 1999 en **Sesión Conjunta** las Comisiones Terceras de la Cámara de Representantes y del Senado de la República dieron aprobación en primer debate al Proyecto de Ley acumulado N° 134/99, 141/99, 149/99, 156/99, 175/99 de la Cámara N° 31/99 del Senado, como consta en la Gaceta del Congreso N° 482 de noviembre 29 de 1999 que se acompaña en el anexo 8.2.

El último inciso del Artículo 154 de la Constitución Política de Colombia estipula y exige que los proyectos de ley relativos a los tributos deben iniciar su trámite en la Cámara de Representantes. Luego, el artículo 157 numeral 2 de la misma Constitución establece que todo proyecto de ley debe ser aprobado en primer debate en la correspondiente comisión permanente de cada Cámara y que

el reglamento del Congreso determina los casos en los cuales el primer debate se suscite en **sesión conjunta** de las comisiones permanentes de ambas Cámaras.

Es mi opinión, que en el caso de proyectos de ley relativos a tributos, así lo disponga en general la Ley 5 de 1992 Orgánica del Congreso, no se puede efectuar el primer debate en sesión conjunta de las Comisiones Terceras Permanentes de la Cámara de Representantes y del Senado de la República porque nunca se cumplirán ni se sabría si el trámite se inició en la Cámara de Representantes. **La sesión Conjunta** indica que el trámite es simultáneo en ambas Comisiones Permanentes, y no puede determinarse con exactitud por cual Comisión se inició el trámite de aprobación.

En el caso de los tributos, es indispensable que el trámite se inicie y apruebe en primer debate separada e independientemente en la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes; para continuar también separada e independientemente el primer debate en la Comisión Tercera del Senado; y luego continuar con los segundos debates separados e independientes en la Plenaria de la cámara de Representantes y del Senado de la República. De no ser así, no se cumpliría nunca la exigencia del último inciso del Artículo 154 de la Constitución Política de Colombia.

Como la Ley 546 de 1999 contiene normas tributarias y se aprobó en primer debate en **sesión conjunta** de las Comisiones Terceras de la Cámara de Representantes y del Senado de la República, no puede determinarse con exactitud por cuál comisión se inició y aprobó el trámite; siendo obligatorio su inicio y aprobación del trámite por la Cámara de Representantes primeramente".

En criterio del demandante, la Ley acusada no es una ley marco, y por tal motivo se vulnera el artículo 150, numeral 19, literal d), de la Carta Política. Considera que por no ser una ley marco no es válida para regular las actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquiera otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público, pues -según dice- la Ley 546 de 1999 sólo se limita a regular normas de vivienda, impuestos y otras disposiciones y vivienda de interés social.

Expresa el actor que la Ley impugnada también viola los artículos 2, 113, 150, numeral 19, 189, numeral 25, 371, 372 y 373 de la Constitución, por cuanto traslada funciones y atribuciones que le son propias al Banco de la República, a organismos del poder Ejecutivo, como el CONPES, la Superintendencia Bancaria y el Consejo Superior de Vivienda, es decir, que el manejo de la financiación de vivienda a largo plazo se dejó en manos de la Rama Ejecutiva y se excluyó a la Junta Directiva del Banco de la República.

Al respecto afirma:

"La Ley 546 de 1999 en el artículo 3 otorga al CONPES la facultad de establecer metodología del cálculo de la Unidad de Valor Real-UVR; en el artículo 7 asigna funciones sobre financiación de vivienda a largo plazo, comercialización de bonos y títulos hipotecarios al Consejo Superior de Vivienda; en el Artículo 17 otorga facultad a la Superintendencia Bancaria para aprobar los sistemas de amortización; en el artículo 20 otorga a la Superintendencia Bancaria facultades para establecer la homogeneidad contractual de los créditos y garantías; lo mismo para los términos de la información en el artículo 21. Estos son algunos ejemplos de violación de la autonomía del

Banco de la República en la regulación crediticia que le corresponde para mantener la capacidad adquisitiva de la moneda y el objetivo del empleo que según la Corte es de su incumbencia".

En forma subsidiaria, pretende el actor que se declare la inconstitucionalidad de algunos artículos de la Ley 546 de 1999, y al respecto afirma:

"UNIDAD DE VALOR REAL-UVR contenida en los siguientes artículos:

Artículo 1, Parágrafo 3, 8, 9, 16, 17, 18, 29, 38, 39, 41, 44 y 48. Cosa juzgada Constitucional.

Disposiciones Constitucionales Infringidas.

Artículo 243 de la Constitución Política de Colombia

El Artículo 243 de la Constitución Política de Colombia establece que los fallos de Corte Constitucional en el ejercicio del control jurisdiccional hacen tránsito a cosas juzgadas constitucionalmente, y que ninguna autoridad podrá reproducir el contenido material del acto jurídico declarado inexecutable por **razones de fondo**, mientras subsistan en la carta las disposiciones que sirvieron para hacer la confrontación entre la norma ordinaria y la constitución.

La declaratoria de inexecutable de todas las normas del decreto extraordinario 663 de 1993 que estructuraba el sistema UPAC en la Sentencia C-700 de Septiembre 16 de 1999, magistrado ponente Doctor José Gregorio Hernández Galindo, fue de **fondo** por violación de los artículo 2, 3, 51, 113, 150, numerales 10 y 19 literal d), 189 numerales 24 y 25 de la constitución Política de Colombia; no fue por vicios de forma sino por la violación de la vivienda digna a que tienen derecho todos los colombianos; por la extralimitación de las atribuciones de la rama ejecutiva sobre la rama legislativa al expedir por Decreto Extraordinario normas que correspondían al legislativo por **Ley "Marco"**, en la financiación de vivienda a largo plazo, y al ejecutivo por la norma reglamentaria; y la representación del pueblo por sus representantes. En definitiva, el ejercicio del poder público fue violado por las normas declaradas inexecutable del Decreto Extraordinario 663 de 1993 sobre el sistema **UPAC**, y no fue un simple vicio de trámite.

Por esta razón, la Unidad de Valor Real-**UVR**, que es la misma Unidad de Poder Adquisitivo Constante **UPAC**, con otro nombre no puede tener existencia legal, porque es la reproducción del contenido material del **UPAC**; y en la Constitución, al momento de promulgar la Ley 546 en diciembre 23 de 1999, subsistían las disposiciones que sirvieron para hacer, la confrontación entre las normas ordinarias declaradas inexecutable y la Constitución.

(...)

Impuestos establecidos en la Ley 546 de 1999. Artículos 16, 48 numeral 1 y 56

Disposiciones Constitucionales Infringidas.

Artículo 154, 338, 159 y 363 de la Constitución Política de Colombia.

El trámite de las normas tributarias debe iniciarse en la Cámara de Representantes; lo cual, no ocurrió como se demostró en el numeral 4.1.1 de esta Demanda (Págs. 3 y 4: *Indebido Trámite de la Ley que regula normas tributarias*).

Las exenciones de impuestos deben tener iniciativa del Gobierno Nacional de conformidad con el artículo 154 de la Constitución Política de Colombia. Estas exenciones de los artículos 16 y 56 de la Ley 546 de 1999 no fueron introducidos en el Proyecto de Ley inicial sino dentro de su trámite como puede observarse en el Anexo 8.2 en la aprobación del primer debate; por lo cual; se solicita a la Honorable Corte Constitucional verificar si se cumplió la iniciativa gubernamental requerida o fue iniciativa de los ponentes en el Congreso; y si se hicieron los debates requeridos por el artículo 157 de la Constitución Política de Colombia.

En cuanto al Artículo 48 numeral 1 de la Ley 546 de 1999, es ostensible la violación de los Artículos 338 y 359 de la Constitución Política de Colombia: No hay definición clara de *sujetos activos y pasivos, hecho generador, bases gravables y tarifas de impuestos*; y además, constituye una *renta nacional con destinación específica*, violando también la equidad, eficiencia y progresividad requeridas en el sistema tributario del Artículo 363 de la Constitución Política de Colombia.

No es jurídicamente aceptado que en leyes 'marco' de sólo objetivos y criterios generales, se incluyan normas tributarias que requieren un detalle legal más dispendioso y específico.

(...)

RELIQUIDACION DE DEUDAS EN UPAC. ARTICULOS 38, 39, 40, 41, 42, 43, 46, 47 DE LA LEY 546 DE 1999. TRATAMIENTO DISCRIMINATORIO QUE VIOLA EL DERECHO DE IGUALDAD, PRINCIPIO DE EQUIDAD Y LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO POR LOS DAÑOS ANTIJURIDICOS CAUSADOS POR LA ACCION Y OMISION DE LAS AUTORIDADES PUBLICAS.

Disposiciones Constitucionales Infringidas:

Artículos 2, 13 y 19 de la Constitución Política.

Todos estos artículos demandados desconocen que el sistema UPAC declarado inexecutable por la Sentencia C-700 de Septiembre 16 de 1999 Magistrado ponente Doctor José Gregorio Hernández Galindo, es un fallo *erga omnes* sin distinciones de ninguna clase. El sistema UPAC desapareció jurídicamente en Septiembre 16 de 1999 para todos los implicados en dicho sistema: personas naturales o jurídicas, ahorradores, deudores por créditos en UPAC sin distinción, bien sea por vivienda, por adquisición de lotes, por adquisición de oficinas, bodegas, por préstamos de libre inversión. La reliquidación de los créditos en UPAC debe cubrir a todos los que tuvieron créditos por este sistema y que se vieron perjudicados por el mismo; no importa si tuvieron vigente los créditos a diciembre 31 de 1999; o si fueron pagados antes o si están al día, o si están en mora, que tenga uno o más créditos. Todos, sin distinción, fueron perjudicados por el sistema UPAC; y todos tienen derecho a la reliquidación de sus créditos y la devolución o aplicación de los excesos pagados en su totalidad, no en forma parcial como se determina en la Ley 546 de 1999.

También debe reliquidarse, eliminando la capitalización de intereses en los Créditos en UPAC, al declararse inexecutable el Artículo 137 numeral 1 del Decreto Extraordinario 663 de 1993 en la Sentencia C-700 de Septiembre 16 de 1999, y en los créditos de vivienda al declararse inexecutable el artículo 121 numerales 1 y 3 del mismo Decreto por la Sentencia C-747 de Octubre 6 de 1999, Magistrado Ponente Doctor Alfredo Beltrán Sierra.

Es decir, la reliquidación cubre a todos los implicados; y también debe incluir el recálculo de la Corrección Monetaria atada al Índice de Precios al Consumidor-IPC-teniendo en cuenta la Sentencia del Consejo de Estado, Expediente N°. 9280, de mayo 21 de 1999; *y además se debe eliminar la capitalización de intereses o interés compuesto involucrado en el monto acumulado de las deudas en UPAC, sustituyéndolo en interés simple desde el inicio del préstamo.*

La corrección monetaria atada al IPC debe recalcularse teniendo en cuenta los siguientes aspectos jurídicos:

CORRECCION MONETARIA CORRECTAMENTE RELIQUIDADA

La reliquidación de la Corrección Monetaria del UPAC ordenada por la Ley de financiación de vivienda 546 de 1999 es parcial y no total.

La correcta reliquidación de la Corrección Monetaria del UPAC debe corresponder a los siguientes fundamentos jurídicos.

-En julio 7 de 1988 por el Decreto Autónomo 1319 se ordenó el cálculo de la Corrección Monetaria del UPAC en el 40% del IPAC anual de los doce meses anteriores más el 35% de la tasa DTF del mes anterior.

Allí realmente se incluyó como factor importante del cálculo de la Corrección Monetaria del UPAC, la tasa DTF.

-En mayo 29 de 1990, el Decreto Autónomo 1127 ordenó el cálculo de la Corrección Monetaria del UPAC en el 45% del IPC anual para los doce meses anteriores más el 35% de la tasa DTF del mes anterior, norma que quedó incluida en el Artículo 2.1.2.3.7. del Decreto Extraordinario 1730 de 1991 de julio 4 de 1991 vigente hasta abril 5 de 1993 cuando fue sustituido por el artículo 134 del Decreto Extraordinario 663 de 1993-Estatuto Orgánico del Sistema Financiero que dio aplicación al artículo 16 literal f) de la Ley 31 de 1992, regulación del Banco de la República.

-En marzo 15 de 1993 se expidió la Resolución Externa 6, y en abril 15 de 1993 la Resolución Externa 10, del Banco de la República, que ordena el cálculo de la Corrección Monetaria del UPAC en el 90% del DTF. Estas resoluciones estuvieron vigentes hasta septiembre 9 de 1994 cuando se expidió la Resolución Externa 26 del Banco de la República.

-En septiembre 9 de 1994 el Banco de la República expide la Resolución Externa N° 26 que ordena el cálculo de la Corrección Monetaria del UPAC en el 74% de la tasa DTF de las doce semanas anteriores. Esta Resolución **recobra vigencia** ante la nulidad decretada por el Consejo de Estado en la Sentencia 9280 de mayo 21 de 1992 a la Resolución Externa N° 18 de junio 30 de 1995, y que ordenó atar a la Corrección Monetaria del UPAC al IPC. Todo esto quedó confirmado por la Sentencia C-383 de mayo 27 de 1999 de la Corte Constitucional que ordenó la eliminación definitiva desde siempre de la tasa de interés **DTF** del cálculo de la Corrección Monetaria del UPAC, y exigió que sólo el **IPC** puede ser la base del cálculo de dicha Corrección Monetaria.

-En junio 1 de 1999 el Banco de la República expide la Resolución Externa N° 10 atando la Corrección Monetaria del UPAC al 100% del IPC promedio para los doce meses anteriores iniciando con el vigente en mayo 31 de 1999, 13.57% y disminuyéndolo en porcentajes determinados para cada uno de los meses de junio a diciembre de 1999 para llegar a un supuesto y proyectado IPC promedio de los doce meses anteriores, que proyectado a diciembre de 1999 se tornó en el 12.16% anual, lo cual, en realidad no se cumplió porque el IPC real e 1999 alcanzó el 9.23% anual según el DANE. Es decir, que entre junio 1 de 1999 y diciembre 31 de 1999 la corrección monetaria del UPAC estuvo inflada por disposición expresa del Banco de la República, porque se calculó sobre un supuesto IPC:

Jurídicamente y atendiendo lo dispuesto en las Sentencias 9280 de mayo 21 de 1999 del Consejo de Estado y C-383 de mayo 27 de 1999 de la Corte Constitucional, la Corrección Monetaria de UPAC debe calcularse correctamente así:

-Entre junio 30 de 1988 y mayo 29 de 1990 por el 75% del IPC (40% + 35%), ya que se debe reemplazar la tasa DTF por el IPC de acuerdo con los mismos porcentajes vigentes en dicho lapso exigidos por las normas jurídicas vigentes allí, Decreto Autónomo 1319 de 1998.

-Entre mayo 29 de 1990 y abril 5 de 1993 por el 80% del IPC (45% + 35%), ya que se debe reemplazar la tasa DTF por el IPC de acuerdo con los mismos porcentajes vigentes en dicho lapso exigidos por las normas jurídicas vigentes allí: Decreto Autónomo 1127 de 1990 y Artículo 2.1.2.3.7. del Decreto Extraordinario 1730 de 1991.

-Entre abril 5 de 1993 y septiembre 9 de 1994 por el 90% del IPC, ya que se debe reemplazar la tasa DTF por el IPC de acuerdo con el porcentaje vigente en dicho lapso establecido por las Resoluciones Externas 6, de marzo 15 de 1993 y 10, de abril 15 de 1993 del Banco de la República, normas vigentes en ese momento.

-Entre septiembre 9 de 1994 y mayo 31 de 1999 por el 74% del IPC ya que se debe reemplazar la tasa DTF por el IPC de acuerdo con el porcentaje vigente en dicho lapso establecido por la Resolución Externa N° 26 de 1994 que recobró vigencia ante la nulidad decretada a la Resolución Externa N° 18 de junio 30 de 1995, por la Sentencia 9280 de mayo 21 de 1999.

-Entre junio 1 de 1999 y diciembre 31 de 1999 por el 100% del IPC mensual real certificado por el DANE, no proyectado, según lo ordenado por la Sentencia C-383 de mayo 27 de 1999 de la Corte Constitucional.

(...)

Inexequibilidad de Capitalización de Intereses implica reliquidación del monto acumulado del crédito en UPAC y de los préstamos de vivienda.

Además la inexequibilidad de la capitalización de intereses implica que el cálculo de los créditos en UPAC y de los préstamos de vivienda debe hacerse con las fórmulas de **interés simple** desde el inicio del préstamo de acuerdo con las tasas nominales remuneratorias determinadas en los pagarés y no sobre las tasas de interés efectivas anuales que se usan para la capitalización de intereses.

Eliminación del componente de la capitalización de intereses incluido en el valor acumulado de las deudas en UPAC y en préstamos de vivienda.

La Ley de financiación de vivienda a largo plazo, Ley 546 de 1999, ni siquiera menciona la reliquidación que debe hacerse a las deudas en UPAC y a los préstamos de vivienda, debiendo eliminar del valor acumulado de cada deuda a diciembre 31 de 1999 el componente de la capitalización de intereses allí incluídi.

La Sentencia C-700 del 16 de septiembre de 1999, magistrado ponente Doctor José Gregorio Hernández , declaró inexecutable el Artículo 137 del Decreto Extraordinario 663 de 1993 que establecía el interés compuesto para el cálculo de las deudas en UPAC, y la Sentencia C-747 de Octubre 6 de 1999, Magistrado ponente Doctor Alfredo Beltrán Sierra, declaró inexecutable el Artículo 121 del mismo Decreto en lo que se refiere a la capitalización de intereses en los créditos para financiación de vivienda a largo plazo.

Es decir, **ahora**, no existe jurídicamente la capitalización de intereses ni en los préstamos en UPAC ni en los préstamos para vivienda en general por haber sido retirada del ordenamiento jurídico en septiembre 16 d 1999 y en octubre 6 de 1999. La declaratoria de inexecutable ocurrió de ipso en esas fechas; por lo cual, como norma jurídica, en este momento, no existe. Si no existe ahora tal norma que exigía la capitalización de intereses en los préstamos en UPAC y en los créditos de vivienda, necesariamente debe excluirse **ahora** del valor acumulado de los préstamos el valor producido por la capitalización de intereses.

Es decir, **en este momento**, los préstamos en UPAC y los créditos de vivienda no pueden incluir en su valor acumulado ningún componente producto de la capitalización de intereses que se hubiere efectuado con anterioridad. O sea, que debe reliquidarse cada crédito con **interés simple**, desde el inicio del préstamo para eliminar **ahora** el componente producido por la capitalización de intereses declarada inexecutable.

Las deudas en UPAC y los créditos de vivienda están ostensiblemente inflados **ahora** porque se sigue manteniendo un valor acumulado que incluye la capitalización de intereses declarada inconstitucional.

(...)

En mi opinión, jurídicamente, debe desaparecer el valor acumulado por la capitalización de intereses incluido en el **valor de hoy** de los préstamos en UPAC y de los préstamos de vivienda, ante la inexecutable decretada por las Sentencias de la Corte Constitucional C-700 de septiembre 16 de 1999 y C-747 de octubre 6 de 1999".

En criterio de los actores, los artículos demandados vulneran el derecho a la igualdad y el principio de equidad, toda vez que establecen privilegios y discriminaciones. Además, agregan que también desconocen el principio de responsabilidad del Estado (art. 90 C.P.), pues éste es responsable por la acción u omisión de las autoridades públicas, tales como el Congreso, la Junta Directiva del Banco Emisor, el Ministerio de Hacienda y Crédito

Público, la Superintendencia Bancaria y, aún, el Presidente de la República, y, por tanto, debe repetir contra éstos.

Una vez admitida la demanda y fuera del término de fijación en lista, el ciudadano Sixto Acuña Acevedo, actuando en su propio nombre, presenta un memorial con el fin de complementar la demanda y "coadyuvar a la misma", aduciendo que, si bien lo hace en forma extemporánea, actúa "en ejercicio del derecho de petición y con la esperanza de que se consideren estos argumentos adicionales".

En cuanto al artículo 3 de la Ley 546 de 1999, afirma que la palabra "exclusivamente" no es inconstitucional por sí sola, pues acoge lo dispuesto por la Corte Constitucional en la Sentencia C-700 de 1999, y manifiesta:

"...del hecho de que no se incorpore la DTF, se sigue que el legislador goza de un amplio margen de maniobra para regular los nuevos parámetros económicos con base en los cuales liquide la UVR, a la sola condición de que no incorpore la DTF. Y si el legislador, en su sabiduría, estimó que se debe 'exclusivamente' con base en el IPC, es porque podía hacerlo, al tiempo que no viola sino que acata la sentencia de la Corte".

Por otro lado, expresa que el CONPES -que pertenece a la Rama Ejecutiva- no puede establecer la metodología para calcular la UVR, por cuanto ello es competencia del Banco de la República. Además de que se está ubicando al CONPES como superior jerárquico de la Junta Directiva del Banco Emisor, razones que hacen que tal disposición sea inconstitucional.

En criterio del demandante la palabra "afectará", contenida en el mismo artículo 3, es ambigua, pues de un lado da a entender que no "perjudicará", y, de otro, dice que no "incidirá", para bien o para mal, en los contratos vigentes. Por tal motivo -asegura- la norma es constitucional pero en forma condicionada "siempre y cuando se estime que debe leerse como no 'perjudicará' o no 'empeorará' la situación de los contratos ya suscritos".

Aduce que la palabra "ya", de la misma disposición, se refiere a los contratos suscritos con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 546 de 1999, por lo que se constituye en una burla a la Sentencia mencionada, la actitud que han tomado las entidades financieras, al exigirle a los deudores que firmen un nuevo pagaré. Así las cosas, pide que la Corte prohíba dichas prácticas.

Para el actor, la definición de la UVR, tal como está en el artículo 3 mencionado y antes de referirse al CONPES, no es inconstitucional, ya que lo contrario a la Carta es la forma de reliquidar.

Sobre el artículo 17 de la Ley en cuestión el impugnante manifiesta:

"a) En cuanto al crédito para 'vivienda' únicamente

Hay que recordar que en otra demanda aparte demandé esta disposición, en compañía del ciudadano Nestor Raúl Correa. Allí se pedía que se ampliaran los alcances de esta Ley no sólo para usuarios de vivienda sino para constructores. Si por unidad de materia la Corte quiere abordar aquí el punto, bienvenida. Pero en esta ocasión se desea tratar un punto nuevo, a saber: Si el alcance de la Ley es sólo para 'vivienda' o si es para 'inmuebles' en general, lo que beneficiaría a adquirentes de oficinas, locales, bodegas, etc. Yo considero que debe ampliarse el espectro de beneficiarios, pues el punto de fondo no es únicamente cómo 'beneficiar' (léase devolver) a los que compraron casa o apartamento para vivir, sino también cómo 'beneficiar' a todos los que pagaron injustamente más de lo debido. En otras palabras, cuando se trata de devolver dinero que se traditó sin título legítimo, no hay que parar mientes en la naturaleza de la víctima.

Y por eso debe declararse inconstitucional la palabra 'vivienda' contenida en este artículo y en otros de la misma Ley que también la contienen".

Asegura que, respecto al numeral 6 del artículo 17 de la Ley, a pesar de que en el libelo inicial sólo se demandó la "primera cuota", ahora quiere analizar la facultad del Gobierno para fijar, por reglamento, la cuota máxima o techo del préstamo. Al respecto, afirma que el legislador debió establecer el tope de las cuotas y no "darle un cheque en blanco o patente de corso al Ejecutivo".

Sobre los artículos 3, 40 y 42 de la Ley 546 de 1999 formula el actor algunos cuestionamientos: "¿puede el Gobierno fijar el régimen de transición como aquí se señala? ¿la equivalencia de la UPAC a UVR la debía fijar la ley? ¿o era la Junta Directiva del Banco de la República?"

Estima que tal materia correspondía a la ley y que el Congreso evadió el punto, para, en su lugar, dejarlo en manos del Gobierno. Fue por ello -afirma- que la Corte Constitucional señaló que era deber del Congreso expedir una ley marco, en la cual se determinara la forma en que se reliquidaría el nuevo sistema y, al no hacerlo, es inconstitucional el inciso 2 del artículo 3, acusado, "que por unidad de materia debe caerse con lo ya demandado".

En su criterio, la UVR es en esencia igual a la UPAC, pues sólo se diferencian en que la primera prohíbe la capitalización de intereses y abandona la DTF, pero aduce que inicialmente la UPAC también era así. Afirma, por tanto, que habiendo sido declarada inconstitucional la UPAC por parte de la Corte, también resulta contraria a la Carta Política la UVR, por cuanto repite con nombre diferente una institución declarada inexecutable.

Expediente D-2782

El ciudadano Rafael Bohorquez Silva demanda la inconstitucionalidad del numeral 2 del artículo 41 de la Ley 546 de 1999, que dice:

"Artículo 41.-

(...)

2. El establecimiento de crédito reliquidará el saldo total de cada uno de los créditos, para cuyo efecto utilizará la UVR que para cada uno de los días comprendidos entre el 1° de enero de 1993 y el 31 de diciembre de 1999, publique el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, de conformidad con la metodología establecida en el Decreto 856 de 1999.

Considera el actor que el aparte normativo acusado vulnera los artículos 1, 2, 5, 13, 17, 21, 22, 42, 44 y 51 de la Carta Política y pide que sea declarado inconstitucional y que se reliquide "conforme a los valores cobrados de más en valores reales de valor presente con intereses y corrección monetaria, como le cobran al usuario y con retroactividad al 93".

Afirma que no es admisible que se tome el valor de la UVR, que en enero de 2000 representaba 103.035, aproximadamente, y hacerlo retroactivo a enero de 1993, cuando en el contexto jurídico no existía ni siquiera la UPAC. Considera que con esa medida se pretende nuevamente beneficiar al sector financiero, "evitando que devuelvan a los saldos los valores reales con sus intereses y valor presente como lo cobran a los usuarios que incurren en la mora(...) no es más justo que se utilice el valor presente si aceptamos la UVR y la llevemos con intereses y valor real desde enero del 93 y se pueda reconocer una ayuda idónea para la justicia y el bien común? Esto produce desgaste y subdesarrollo, por tanto acojámonos a la ley".

Expediente D-2783

El ciudadano Rafael Bohorquez Silva demanda las expresiones "denominados exclusivamente en UVR", del primer inciso del artículo 17 de la Ley 546 de 1999.

En criterio del impugnador, el aparte demandado viola los artículos 13 y 51 de la Carta Política, pues aduce que es inconveniente condicionar, como requisito para los créditos a largo plazo individuales, la denominación para los organismos de crédito en UVR, "por lo satanizada que está la unidad monetaria y entonces se contradice el interés de restablecer la economía y lo que ocurrirá es seguir en el mismo remolino".

Asegura que el sistema de financiación creado, en el cual los organismos de crédito y la ley obligan a los usuarios a tomar obligaciones que posteriormente se vuelven impagables, desconoce la Constitución y, por ende, la dignidad humana.

Expediente D-2792

El ciudadano Armando Arciniegas Niño pide a la Corte que declare inexecutable el artículo 1 de la Ley 546 de 1999, en cuanto el sistema especializado de financiación de vivienda individual a largo plazo debe estar "ligado al índice de precios al consumidor".

Aduce el actor que el aparte normativo impugnado vulnera el Preámbulo y los artículos 1, 2, 4, 13, 51 y 226 de la Constitución Política, toda vez que la corrección monetaria basada en el "índice de precios al consumidor" es una variable que depende de políticas exógenas al contexto nacional, y cualquier cambio en las políticas económicas, presupuestales y financieras de los países vecinos, afecta el IPC de los países subdesarrollados. Así las cosas, dice que, como el legislador no estableció topes en la corrección monetaria, los deudores, acreedores, ahorradores y las políticas gubernamentales van a depender de una variable ajena a su voluntad, y al desbordarse el IPC se rompe el principio de igualdad, y se desconoce que Colombia es un Estado Social de Derecho que se caracteriza por la vigencia de un orden justo.

Aduce el demandante que, al no establecerse el límite referido, prevaleció el criterio subjetivo del legislador, al suponer que el índice de precios al consumidor no se va a desbordar, cuando lo cierto es que sí puede desbordarse aunque se establezcan políticas económico-sociales para mantener la corrección monetaria constante, y con ello se verían afectados los más débiles, pues quienes hayan adquirido una vivienda con este sistema de financiación, perderían sus cuotas iniciales y las de amortización, toda vez que el IPC puede dispararse durante el período del contrato de mutuo más allá de los reajustes en los ingresos salariales autorizados por el Gobierno, presentándose así desfases que impiden el cumplimiento de lo pactado.

Para el actor, Ley 546 de 1999 está fundamentada en el índice de precios al consumidor, y, al desbordarse el IPC, se impide la consecución de una vivienda digna, lo que genera un enriquecimiento sin causa y la ruptura de los principios de conveniencia, justicia e igualdad, consagrados en la Carta.

Finalmente afirma:

"La prueba de que los IPC no dependen de políticas gubernamentales internas y mucho menos externas, para obtener una constante fija de aumento o decremento en determinado período dentro del contexto nacional es que estos son diferentes para los mismos períodos para ciertas ciudades como lo puede certificar el DANE durante el período de 1999 (y de conformidad a la gráfica que adjunto, obtenida en el periódico LA REPUBLICA, del jueves 6 de enero de 2000) sino que en cada departamento, ciudad o municipio dependen de infinidad de elementos: empleo, niveles pluviométricos, orden público, productividad, etc., haciendo de esta variable IPC un elemento poco confiable para medir las cuotas de financiación de vivienda y por lo tanto es un medio no digno para la consecución de la misma.

La conveniencia nacional (Artículo 226) se vería también perturbada al tener al IPC como elemento fundamental en la financiación de vivienda según lo contempla la Ley 546/99, al desbordarse esta variable ecológica/heterónoma al contexto nacional y a los deudores/ahorradores y al propio Estado Colombiano como consecuencia de múltiples factores como por ejemplo por fenómenos naturales -exceso de lluvias- que pueden hacer posible que se deprima la oferta de productos agropecuarios, desempleo, paro y orden público. Si tenemos en cuenta la globalización de la economía un fenómeno económico financiero que afecte a los países industrializados, enseguida es transferido a los tercermundistas repercutiendo esto a su vez en variable como la de la Ley 546/99 '**Índice de precios al consumidor**'".

Expediente D-2802

Los ciudadanos Myriam Bustos S. y Pablo Bustos Sánchez, actuando en su calidad de tales y como directivos de la Red de Veedores y Veedurías Ciudadanas de Colombia, RED VER, demandan la inconstitucionalidad de los artículos 1, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 44, 45 de la Ley 546 de 1999.

En su criterio, el aparte del artículo 40, que a continuación se subraya, es inconstitucional:

"Artículo 40. Inversión social para vivienda. Con el fin de contribuir a hacer efectivo el derecho constitucional a la vivienda, el Estado invertirá las sumas previstas en los artículos siguientes para abonar a las obligaciones vigentes que hubieren sido contratadas con establecimientos de crédito, destinadas a la financiación de vivienda individual a largo plazo y para contribuir a la formación del ahorro que permita formar la cuota inicial de los deudores que hayan entregado en dación en pago sus viviendas, en los términos previstos en el artículo 46.

Parágrafo 1. Los abonos a que se refiere el presente artículo solamente se harán para un crédito por persona. Cuando quiera que una persona tenga crédito individual a largo plazo para más de una vivienda, deberá elegir aquel sobre el cual se hará el abono e informarlo al o a los respectivos establecimientos de crédito de los cuales sea deudor. Si existiera más de un crédito para la financiación de la misma vivienda, el abono podrá efectuarse sobre todos ellos. En caso de que el crédito haya sido reestructurado en una misma entidad, la reliquidación se efectuará teniendo en cuenta la fecha del crédito originalmente pactado.

Parágrafo 2. Quien acepte más de un abono en violación de lo dispuesto en este numeral, deberá restituir en un término de treinta (30) días los abonos que hubiera recibido en desarrollo de lo dispuesto en esta ley y los decretos que la desarrollen; si no lo hiciere incurrirá en las sanciones penales establecidas para la desviación de recursos públicos. La restitución de las sumas abonadas

por fuera del plazo antes señalado deberá efectuarse con intereses de mora, calculados a la máxima tasa moratoria permitida por la ley".

Respecto al artículo 40, impugnado, expresan los actores:

"En términos generales, esta norma constituye el eje del llamado régimen de transición al consagrar al crear un falso sistema de 'abono' por parte del Estado a los deudores UPAC y a favor de las instituciones financieras de vivienda a largo plazo, y termina así pagándoles a éstas por el cumplimiento, de suyo obligatorio, de las sentencias de la Corte Constitucional y el sometimiento completo y cabal a la Constitución y las leyes de la República. Al mismo tiempo los contenidos del mismo revelan como se trata de un abono inexistente y mentiroso es decir falso, disimula una billonaria donación -disfrazado regalo- o pago de lo no debido por parte del Estado y un enriquecimiento sin justa causa por parte de los establecimientos de crédito destinadas la vivienda individual a largo plazo, acreedores hipotecarios. Tal 'abono' a diferencia de todos los abonos que conoce nuestro ordenamiento jurídico tiene la peculiar característica de no afectar de dejar intacta la obligación del deudor, no reduce en lo más mínimo el monto de la misma, pero que sólo beneficia patrimonialmente al acreedor, lo que llama abono disfraza una donación de gran escala, se burla y viola de manera grosera sus fallos anteriores de esta Corporación sobre la materia por cuanto, no sólo sugiere o aconseja sino que obliga e impone al Estado colombiano a cancelarle a las corporaciones de ahorro y vivienda, y a los acreedores hipotecarios allí mencionados, los denominados 'abonos' que corresponden al acumulado de sumas o mayores valores cobrados hasta diciembre 31 de 1999 y desde 1993, por concepto de capitalización de intereses el cobro de intereses sobre intereses y la diferencia o mayor valor entre la corrección monetaria y la nefasta DTF, los cuales precisamente perdieron todo sustento con los más trascendentales fallos ejecutoriados proferidos por esa Corporación, y el Consejo de Estado, los cuales constituían los viciados pilares del sistema UPAC. De suyo, se trata de una norma que al consignar como legítima una obligación meridianamente inexistente, asalta el patrimonio público al imponer el pago de lo no debido mediante un menoscabo pecuniario sin precedentes al erario cívico, y legaliza la figura del enriquecimiento sin causa legal y justa por parte de las corporaciones de ahorro y vivienda, que terminan recibiendo cerca de tres billones de pesos que ningún juez de la República les hubiera reconocido ni ordenado so pena de cometer un penoso fraude a resolución judicial.

Se trata pues de la vulneración conjunta de los derechos a la igualdad, al del debido proceso, separación de las ramas del poder público, la usurpación de la potestad privativa de la Corte Constitucional a interpretar sus fallos de inconstitucionalidad, del cumplimiento de los fines del Estado Social de Derecho que hacen confluencia en el derecho a la vivienda digna, también violado, como derecho síntesis, por cuanto se trataba de cumplir el mandato de la Corte Constitucional impartido principalmente al legislador para que éste -y no el Gobierno Nacional- expidiera una ley marco en materia de vivienda que cumpliera con los dictados de las sentencias de la Corte Constitucional -proscribiendo la capitalización de intereses, el cobro de cuotas con base en el DTF-, sin embargo el mencionado artículo termina por obligar al Estado a pagar una obligación inexistente, ilegal e inconstitucional como lo ha expresado esta Corporación, a favor hace es darle a las corporaciones de ahorro y vivienda y en general al acreedor hipotecario una suma que precisamente cuyo sustento partía justamente de las sentencias que les había sacado del mundo jurídico, generando de suyo el pago de lo debido por parte del Estado colombiano -es decir del patrimonio de los ciudadanos todos- y por otra un billonario pago de lo no debido que repugna contra los más elementales milenarios principios del derecho de occidente desde el imperio romano.

Dicha disposición deja en evidencia la carencia de fundamento constitucional, legal y jurisprudencial del dicho pago o abono que haría el Estado a los créditos individuales por cuanto no se aplican dichas mal llamadas inversiones al saldo de la deuda resultante de la reliquidación es decir después de efectuadas las deducciones derivadas del mandato expresado en la doctrina constitucional -los fallos de la Corte Constitucional-, sino que por el contrario dejan intacto el monto de la misma, cabe preguntarse entonces qué tipo de abono es este en el que la obligación no se modifica en lo más mínimo?, si se trata del pago o abono por un tercero, sin duda válido, entonces por qué el monto del crédito no se reduce en la proporción una vez ajustada la obligación a los dictados de la jurisprudencia constitucional? Qué tipo de 'inversión' es esa que hace el Estado

que en nada mejora o alivia la condición del desvalido deudor, pudiendo perfectamente hacerlo y resultar no sólo conveniente sino socialmente y normativamente necesario al interior de un Estado no sólo de derecho sino Social de Derecho, donde se echa mano de recursos escasos, en época de recesión económica sin precedentes, de un déficit fiscal enorme, de niveles vergonzantes, de desempleo rampante, en general de una crisis generalizada tanto en el sector público como en el privado, y cuanto más al ciudadano medio agobiado con una deuda para su vivienda que no sólo es evidentemente injusta sino claramente inconstitucional?"

Manifiestan los demandantes que la norma analizada es discriminatoria y atenta de manera grave contra el derecho a la vivienda digna, toda vez que en forma especial favorece al sector financiero, en lugar de proteger el patrimonio de las familias, representado en vivienda, el cual, en muchos casos, es el único soporte material fruto de años de esfuerzo y sacrificio.

Por las mismas razones expresadas, consideran también que es inconstitucional el artículo 44.

En cuanto al párrafo primero del artículo 41, acusado, manifiestan:

"Igualmente y en consecuencia, el párrafo primero, al circunscribir los 'beneficios' a uno sólo de los créditos de vivienda, lo que termina es reduciendo e interpretando a su acomodo el campo de aplicación de la sentencia constitucional, e introduce una nueva discriminación en sus titulares y en tratamiento de los créditos de UPAC al dejar volver legal el sistema UPAC para el segundo o más créditos contraídos en los cuales se podría cobrar intereses sobre intereses, su capitalización el DTF, sin sentencia judicial previa o sea llevándose de calle el derecho de defensa y debido proceso, destinado sólo al primer crédito para vivienda a largo plazo.

De otra parte resulta discriminatorio, por cuanto obedece a un criterio puramente formal el darle tratamiento discriminatorio o preferencial a la primera vivienda por cuanto, para nada se han tenido en cuenta otros factores como calidad o precio de las mismas, número de personas integrantes del núcleo familiar, estrato socioeconómico, y unas escalas equitativas y progresivas por tanto de unos sectores frente a otros, personas que laboran edad de los mismos, estado civil, aspectos que afectan la titularidad como las separaciones de hecho los trámites sucesorales entre otros".

Respecto al párrafo segundo del artículo impugnado, dicen los demandantes:

"El párrafo segundo termina por consumir las inequidades, discriminaciones, y tergiversaciones del fallo de esta Corte, tras sin proceso previo, imponer la devolución de dichos 'abonos' cuando se produzca la aceptación de más de uno, gravando de manera indebida a quien por demás reciba un beneficio adicional a los contemplados cuando tal carga de cuidado y diligencia y responsabilidad penal no sólo debería recaer en el usuario sino en la propia corporación de ahorro y vivienda la superbancaria que las audita y el propio Estado encargado de aplicar dichos recursos, imponiéndose sanciones que deberían ser las resultas de un debate judicial, dentro de un término perentorio allí señalado. Se parte además del principio de la mala fe, por el sólo hecho de recibir o percibir un abono. Además nada se dijo sobre qué pasa si dicho abono ser percibe automáticamente y sólo se advierte en el proceso de facturación y pago que supere los 30 días allí señalados.

Tal norma rompe la unidad de materia en materia legislativa al entrar a regular en materia penal al relevar de la responsabilidad criminal a todos los demás eventuales sujetos activos cualificados por los eventuales hechos punibles cometidos por el cobro de más de un 'abono' como en la

superintendencia bancaria, ministerio de Hacienda, y los funcionarios de las corporaciones de ahorro y vivienda, dejando como único responsable al deudor. Por demás introduce la responsabilidad objetiva proscrita en nuestro ordenamiento jurídico, por cuanto basta con el recibo del 'beneficio' para el delito se de por consumado".

Afirman los impugnantes que los argumentos de inconstitucionalidad expuestos con relación al artículo 40, "remiten para su complemento a lo esgrimido en este libelo para las restantes disposiciones referentes al denominado Capítulo VIII, Régimen de Transición".

En criterio de los actores, el artículo 41 también es inconstitucional y precisan así los cargos por ellos formulados:

"Este artículo reafirma y desarrolla paso a paso, de manera precisa, los referidos reparos de inconstitucionalidad presentados respecto del art. 40 del proyecto y los desarrolla frente al grupo de los cumplidos del impagable sistema UPAC, y lo agrava por cuanto afrenta adicionalmente y de manera directa el derecho a la propiedad y al patrimonio, al debido proceso de los usuarios del sistema UPAC que no sólo contrajeron la obligación sino que por el hecho de hallarse al día la cancelaron efectivamente y se hallan por fuera de cualquier debate judicial individual y de entrada reciben el mayor perjuicio directo por cuanto PIEDEN las sumas de dinero canceladas por los mismos al 31 de diciembre del 99 por concepto de intereses sobre intereses, los intereses capitalizados, y en mayor valor sobre la corrección monetaria cobrado con base en la DTF cobrados en el período 1993 a 1999, en cada crédito individual. Es decir a los mismo no se les aplican las sentencias obligatorias de la Corte Constitucional en materia de vivienda UPAC. Y lo pierden porque el Estado cancelará TAMBIEN dicha diferencia.

En el caso de los deudores cumplidos es aún más gravosa la situación y tanto más discriminatoria por cuanto a diferencia de los morosos que aún no la han cancelado o efectuado la erogación en el caso de estos, los cumplidos, la pagan dos veces, -tanto los intereses sobre intereses, los intereses capitalizados, y en mayor valor sobre la corrección monetaria cobrado con base en la DTF cobrados en el período 1993 a 1999, en cada crédito individual- una porque ellos se hallan al día es decir la habían efectivamente cancelado y dos porque el Estado entra a 'pagarla' a la corporación de ahorro y vivienda dicha reliquidación.

(...)

Dicha disposición adicionalmente introduce de manera concreto respecto de los deudores al día el exhabupto central de esta demanda en términos del valor innecesariamente 'abonado' o 'pagado' por el Estado, por cuanto de una parte asume como fecha de corte de liquidación para efectos del 'abono' estatal el 31 de diciembre de 1999, y en segundo lugar prescribe el monto sobre el cual se ha de ponderar el supuesto beneficio o auxilio gubernamental, como el existente en aquella, y pasa a precisar los alcances y contenidos puntuales del 'abono' de manera pormenorizada, dejando al descubierto los vicios antes indicados.

2.4.2.2.2. El numeral primero introduce el saldo a 31 de diciembre del 1999 como fecha de corte para efectuar la liquidación del crédito, o punto de partida o referencia necesaria para después aplicarle los supuestos beneficios, sobre el presupuesto que los mismos se hallen al día para entonces. Dicho el saldo por tanto contempla e incluye impajaritadamente tanto los intereses sobre intereses, los intereses capitalizados, y en mayor valor sobre la corrección monetaria cobrado con base en la DTF durante el período 1993 a 1999, en cada crédito individual.

(...)

2.4.2.2.3. El numeral segundo lo que hace es traducir el valor de dicho saldo total de UPAC, a 31 de diciembre de 1999 -contempla e incluye impajaritadamente tanto los intereses sobre intereses, los intereses capitalizados, y en mayor valor sobre la corrección monetaria cobrado con base en la DTF durante el período 1993 a 1999, en cada crédito individual- a UVR, y con ello envenena, e incorpora el elemento distorsionador, central, del paso del UPAC al UVR, por cuanto la conversión no debió hacerse de aquél a este conforme al saldo arrojado en UPAC al 31 de

diciembre de 1999, sin haber efectuado las deducciones por los mayores no sólo en este caso liquidados sino efectivamente cobrados y recaudados.

2.4.2.2.4. El párrafo primero equivoca el destino de los 'abonos' o 'ayudas' estatales por cuanto los destina no para el efecto correspondiente y el propósito teórico señalado en la propia ley marco como es atender las eventuales diferencias del saldo de la respectiva obligación para ajustarlo a los cánones constitucionales, sino que los destina al pago de cuotas individuales y obligaciones personales para efecto de amortización no de cuotas sino de los intereses moratorios en caso de vencimiento eventual de los deudores cumplidos a 31 de diciembre del 99, rompiendo con el principio de unidad de materia por cuanto la Corte Constitucional jamás dispuso que se pagarán cuotas o intereses moratorios de créditos individuales de vivienda, por parte del Estado con cargo al patrimonio público. De otra parte las corporaciones de ahorro y vivienda no están obligadas a recibir imputaciones a dichas obligaciones reales por parte de un tercero -el Estado- y menos cuando los mismos pueden incluso ser títulos de tesorería -TES-. Por último los colombianos no tenemos porque soportar colectivamente cargas individuales o obligaciones personales, particularmente cuando resultan prácticamente marginales frente al problema que se pretende conjurar, de suyo afectando cláusulas contractuales que no han sido objeto de controversia ni de pronunciamiento de inconstitucional ni por vía general ni por cuerda procesal especial, afectando la seguridad jurídica del las partes.

2.4.2.2.5. El párrafo tercero de este artículo, resulta atentatorio contra el derecho a la vivienda, como en los anteriores eventos, pero más gravemente discriminado, por cuanto al cumplido para la fecha del corte o de la conversión del sistema UPAC al UVR, le aplica efectos retroactivos a situaciones futuras o no consolidadas, y que para nada inciden en la vigencia y cumplimiento del mandato jurisprudencial de la propia Corte Constitucional el vencimiento o mora en 12 cuotas le hace perder al deudor cumplido les condena a perder o a deducírsele el valor de dicho monto, sino que lo grava de manera desproporcionada con el monto del abono recibido.

(...)

2.4.2.2.6. El monto de la sanción resulta en cualquier caso desproporcionado frente a aquellos deudores que hubieren incurrido en vencimientos superiores a las doce cuotas cuando ellos sumados sus intereses moratorios mercantiles sean inferiores a los 'abonos' recibidos por parte del Estado, la situación conllevaría a hacer más gravosa la condición de cada contrato individual, de nuevo excediéndose en legislador en la materia a regular, rompiendo la unidad de materia, y haciendo aún más inalcanzable la vivienda para este grupo de deudores ejemplares hasta entonces, y modificando los contratos individuales, generando más imposiciones y cargas en contra de grupos especialmente vulnerables económicamente generando mayor desigualdad, y colocando en peores circunstancias de quienes ya perdieron sus casas o de los morosos mismos.

2.4.2.2.7. El párrafo quinto del artículo en mención, instrumenta el mecanismo censurado de detrimento injustificado del patrimonio público con la autorización para crear emitir y entregar Títulos de Tesorería TES, con rendimiento promedio del 4% anual, con pagos mensuales, con cargo a vigencias futuras y a inversiones forzosas.

Consideramos que para este propósito desarreglado constitucionalmente en cuanto al propósito y fundamento en lo relativo al derecho a la vivienda justa ni el Gobierno puede expedir ni el Congreso autorizar la expedición de dichos TES para efectos tan claramente contrarios a la Carta Política y mucho menos imponer inversiones para su cubrimiento ni comprometer vigencias ulteriores".

También acusan por inconstitucional el artículo 42, pues aducen que los alcances de los fallos de la Corte Constitucional, respecto de los deudores en mora, no pueden quedar al arbitrio del legislador y menos se les puede someter a la condición de realizar una solicitud formal o escrita de reliquidación, particularmente cuando -según dicen- dicha exigencia comporta un trato discriminatorio frente al grupo de los deudores que están

al día, para quienes no se contempló ninguna exigencia y respecto de quienes automáticamente opera la reliquidación.

Afirman que es errado y arbitrario que sea el legislador quien califique si un deudor es moroso, por cuanto ello "sólo puede determinarse una vez se produzca la reliquidación que dispuso la Corte Constitucional", y agregan que únicamente hecha la reliquidación en cada caso en particular se puede determinar la mora, porque de lo contrario podría terminar moroso una persona a la luz de las disposiciones inconstitucionales del UPAC, y cumplido frente los criterios constitucionales vigentes y válidamente impartidos.

Respecto a los párrafos del artículo en comento, afirman:

"El párrafo primero y siguientes del artículo 42 prescribe el régimen inconstitucional de sanciones impuesto para quienes se venzan en el pago de cuotas dentro de los 12 meses siguientes a la reliquidación, castigándolos desde la suspensión hasta con la pérdida de la denominada 'ayuda', para lo cual remitimos a las argumentaciones de inconstitucionalidad presentadas respecto de los deudores contemplados en los párrafos del artículo 41 de esta Ley de Vivienda.

(...)

El párrafo 4 desvirtúa por completo el principio de la cosa juzgada el debido proceso el derecho a la defensa, unidad procesal y los medios de extinción de las obligaciones por cuanto una vez reliquidada la obligación sometida a cobro o controversia judicial, ejecutivo hipotecario, el proceso una vez terminado y archivado puede reiniciarse por la sola solicitud de la entidad financiera y con la sola demostración de la mora 'en la etapa que se encontraba al momento de la suspensión y previa actualización de su cuantía'.

(...)

Este párrafo cuarto viola el principio constitucional de unidad de materia por cuanto modifica y deroga diversas disposiciones del Código de Procedimiento Civil remitimos por tanto a los reparos presentados en este mismo libelo".

De otro lado, los impugnantes también acusan los artículos 44 y 45 de la Ley 546 de 1999, y expresan:

"Por las mismas razones que se expresan sobre los mencionados artículos 38 a 42 inclusive y siguientes respecto a los reparos de inconstitucionalidad consideramos y por sustracción de materia lo son los artículos 44 y 45 sobre Inversión de Títulos de Reducción de Deuda, Sujetos Obligados o Invertir en TRD de la misma ley marco de vivienda 546-99, el cual por sustracción de materia carecería de valor jurídico".

Finalmente, los demandantes cuestionan la constitucionalidad del artículo 1 de la Ley en referencia y manifiestan:

"El artículo primero recorta el campo de acción de la ley y saca del sistema de beneficios por los excesos de las precedentes normativas sobre vivienda a los otros usuarios del sistema Upac como son los destinatarios de crédito para oficinas y locales, gravándoles excesivamente y de manera desconsiderada y discriminada, frente al volumen enorme de ayudas y recursos que definitivamente sí les brinda a las entidades de financiamiento de vivienda a largo plazo, fundamentalmente corporaciones de ahorro y vivienda.

Los usuarios de créditos Upac para oficinas y locales comerciales debieron quedar cobijados por dicha norma y su sistema de aludidos beneficios, incluidos no sólo los deudores finales sino los constructores y demás estamentos y empresas destinadas principalmente a su construcción que contrajeron créditos bajo los mismos parámetros, dado que en un sistema de libre empresa se le pueda exigir sin violar el derecho a la libre empresa e iniciativa privada, al obligárseles a tomar créditos para vivienda, con capitalización de intereses y DTF es decir más caros para vender a unos mas económicos encareciendo definitivamente el previo o valor final del inmueble producido o enajenando porque los sobrecostos son asumidos por el adquirente último.

(...)

Al dejar excluidos a los créditos para oficinas locales comerciales y a los constructores, entre otros el Congreso de la República interpreta la sentencia y el mandato de la Corte Constitucional, efectúa una segregación nefasta en contra de los aquéllos y entrega propósitos centrales de la propia ley como es la promoción de vivienda en condiciones financieras de mayor accesibilidad y el otorgamiento del crédito en condición que consulte la capacidad de pago de los deudores, como el propender por mecanismos que satisfaga el acceso al crédito de vivienda a largo plazo".

Expediente D-2809

Los ciudadanos María Consuelo Romero Millán, Felipe Rincón Salgado y Luis Armando Montoya Munévar, actuando los dos primeros en su calidad de tales, y el último también en su calidad de Representante Legal de la Fundación Solidaria Usuarios del Sistema U.P.A.C., FUPAC, presentan demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 41, 42, 43 y 52 de la Ley 546 de 1999.

Se transcriben los apartes pertinentes de tales disposiciones, subrayando lo demandado:

"Artículo 41. (...)dología establecida en el Decreto 856 de 1999.

3. El Gobierno Nacional abonará a las obligaciones que estuvieren al día el 31 de diciembre de 1999 el monto total de la diferencia que arroje la reliquidación indicada en el numeral anterior, mediante la entrega de los títulos a que se refiere el parágrafo 4° del presente artículo, o en la forma que lo determine el Gobierno Nacional".

"Artículo 42. Abono a los créditos que se encuentren en mora. Los deudores hipotecarios que estuvieren en mora al 31 de diciembre de 1999, podrán beneficiarse de los abonos previstos en el artículo 40, siempre que el deudor manifieste por escrito a la entidad financiera su deseo de acogerse a la reliquidación del crédito, dentro de los noventa (90) días siguientes a la vigencia de la ley.

Cumplido lo anterior, la entidad financiera procederá a condonar los intereses de mora y a reestructurar el crédito si fuere necesario.

(...)

Parágrafo 3. Los deudores cuyas obligaciones se encuentren vencidas y sobre las cuales recaigan procesos judiciales que dentro de los noventa (90) días siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley decidan acogerse a la reliquidación de su crédito hipotecario, tendrán derecho a solicitar suspensión de los mencionados procesos. Dicha suspensión podrá otorgarse automáticamente por el juez respectivo. En caso de que el deudor acuerde dentro del plazo la reliquidación de su obligación, de conformidad con lo previsto en este artículo el proceso se dará por terminado y se procederá a su archivo sin más trámite. Si dentro del año siguiente a la reestructuración del crédito el deudor incurriere nuevamente en mora, los procesos se reiniciarán a

solicitud de la entidad financiera y con la sola demostración de la mora, en la etapa en que se encontraban al momento de la suspensión, y previa actualización de su cuantía".

Artículo 43. Excepción de pago. El valor que se abone a cada crédito hipotecario por concepto de las reliquidaciones a que se refiere esta ley, así como los subsidios que entregue el Gobierno Nacional dentro del programa de ahorro a los titulares de la opción de readquisición de vivienda dada en pago, constituirán un pago que como tal, liberará al deudor frente al establecimiento de crédito acreedor. Dicho pago, a su vez, constituirá una excepción de pago total o parcial, según sea el caso, tanto para el establecimiento de crédito como para el Estado, en los procesos que se adelanten por los deudores para reclamar devoluciones o indemnizaciones por concepto de las liquidaciones de los créditos o de los pagos efectuados para amortizarlos o cancelarlos.

En caso de sentencia favorable, los mencionados valores se compensarán contra el fallo. La misma excepción podrá alegarse sobre el monto de los subsidios que entregue el Gobierno Nacional a los titulares de la opción de readquisición de vivienda dada en pago, dentro del programa de ahorro para completar la cuota inicial.

La excepción aquí prevista podrá proponerse en cualquier estado del proceso. Así mismo, en las sentencias que se dicten se aplicará como mecanismo para satisfacer los correspondientes derechos individuales, los previstos en esta ley.

(...)

Artículo 52. Registro en centrales de riesgo. Los deudores de los créditos de vivienda individual a largo plazo que reestructuren sus créditos hipotecarios en los términos previstos en el artículo 42 de la presente ley, tendrán derecho a exigir que sus nombres se retiren como deudores morosos de las centrales de riesgo, una vez hayan cumplido puntualmente con el pago de las tres primeras cuotas de la obligación reestructurada. Los deudores hipotecarios de viviendas entregadas en dación en pago con posterioridad al 1° de enero de 1997, tendrán derecho a que las entidades financieras los declaren a paz y en salvo por el crédito respectivo y retiren sus nombres de las centrales de riesgo. Igualmente, podrán beneficiarse de la opción de readquisición de vivienda establecida en el artículo 46 de la presente ley".

En criterio de los actores, las normas impugnadas vulneran los artículos 2, 13, 29, 51, 58, 229 y 334.

Sustentan sus cargos de la siguiente manera:

"1. Artículo 2: Son fines del Estado: '...y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo'. La parte resaltada el violada por las normas acusadas (Arts. 41 num. 3 y 42) en cuanto que no cobija la RELIQUIDACION ordenada a los deudores que están en mora al 31 de Diciembre de 1999, violándose el orden justo, toda vez que la situación anómala (crecimiento desbordado de los créditos) generada por las normas declaradas inexecutable violan el orden justo y colocan a los ciudadanos deudores del sistema, máxime cuando ellos no son los causantes de tal situación sino que lo es un orden superior al que no acceden, fuera de lo previsto en la norma citada como violada en su aparte resaltado.

2. En el mismo orden de ideas, al contemplar la norma demandada que si se da un acuerdo en el plazo fijado por la ley (90 días) se procederá a dar por terminado el proceso (entiéndase el ejecutivo hipotecario en contra) y se archivará sin más trámite. Igual argumentación cabe aquí de violación a la igualdad de personas frente a la ley, pues si ya se encontró inexecutable el sistema de financiación de vivienda y se da el nacimiento de una ley que regula la materia, no puede ésta de un solo tajo crear desventajas, iniquidades, ciudadanos de mejor y peor calaña, a los que por virtud de la misma ley se les debe reliquidar sus créditos sin necesidad de solicitud alguna y quien no la solicite igualmente tiene derecho a la suspensión del proceso y a la reliquidación sin más trámites engorrosos e inventados para seguir engañando a los deudores del sistema U.P.A.C. hoy U.V.R.

3. De otra parte, al normar el artículo 43 de la Ley 546 de 1999 una EXCEPCION en favor de los establecimientos de crédito y el Estado, convirtieron los Honorables Congresistas la ley

demandada en el Abogado de Oficio de las Corporaciones, ya que en la actualidad cursan en los Juzgados Civiles del Circuito del país, demandas ordinarias de revisión contractual fundamentadas en el Art. 868 del Código de Comercio, que pretenden precisamente la revisión de los contratos de mutuo con hipoteca, para que si hay lugar a ello se hagan los reajustes que la equidad indique. Así las cosas la norma demandada, ni más ni menos, ya falló las demandas ordinarias de revisión contractual instauradas, pues automáticamente excepcionó pago total o parcial en beneficio de los establecimientos de crédito, violando el DEBIDO PROCESO, el DERECHO DE DEFENSA, el de ACCEDER A LA JUSTICIA, pues cabe preguntarse qué sucede desde el punto de vista procesal sustancial, es menester que los jueces corran traslado de esa excepción hecha por la ley?, se debe fijar desde ya fecha para la audiencia de conciliación por existir la excepción? O se piden pruebas? O pareciera que la sentencia ya está dictada. Como se nota que los legisladores desconocen de manera flagrante los avatares del actuar judicial, las normas instrumentales y el debido proceso. Como si fuera poco lo anterior, la norma dice que la excepción podrá interponerse en cualquier tiempo, y pregunto, qué pasa con el artículo 29 de la Constitución en concordancia con las normas del C.P.C.? El legislador convertido en Abogado de las instituciones financieras, violándose el debido proceso cercenando todo debate probatorio.

4. No sobre anotar, que la norma demandada igualmente viola la posibilidad de Acceso a la Justicia, pues desde ya y sin ninguna fórmula de juicio, establece las consecuencias de la reliquidación y reestructuración, cerrando la posibilidad de acceder a la justicia para que el funcionario competente sea quien defina a quién le asiste la razón.

5. Artículo 13: Al desaparecer la normatividad que legitimaba la existencia de la financiación de vivienda a través del sistema U.P.A.C. en virtud del nacimiento al mundo jurídico de la ley que se demanda (expresa la ley en el Art. 58 que deroga las disposiciones que le sean contrarias) se crea un rompimiento de lo que empieza a regir con lo que fue declarado inexecutable, aspectos que no puede escindir la aquí demandada ley, pues tiene una relación de causalidad estrecha, directa y próxima desde el punto de vista económico histórico, no obstante ordenar la ley que el Ejecutivo establecerá la equivalencia entre la U.P.A.C y la U.V.R. No obstante ello, en las sentencia precitadas de manera tajante se ordenó la RELIQUIDACION de todos los créditos, sin hacer distinción de la situación de cumplimiento de los mismos y al hacer diferenciaciones la ley que aquí se demanda, se está creando una discriminación que viola burdamente el Artículo 13 de la Carta, lo que rompe con la igualdad de los deudores del sistema financiero en U.P.A.C. En gracia de discusión, si se aceptara que los deudores morosos NO estuvieron en igualdad jurídica frente a los cumplidos, por aquello de la cultura del no pago y todo lo que engañosamente se inventan las entidades financieras, se llegaría a la misma conclusión de inexecutable, pues el estar o no al día no es óbice para restablecer una legalidad que fue transgredida y ya declara inconstitucional por la H. Corte Constitucional, es decir, si bien hasta que no se produjo el fallo de inexecutable existió una legalidad imperante, no es Constitucional romper el principio de igualdad en razón de no haber cumplido con el pago bajo un sistema absolutamente leonino.

(...)

7. Artículo 334 Inciso 2. En relación con el Art. 51: En el mismo sentido de lo ya expuesto, la normas constitucionales del encabezamiento de éste cargo, imponen que el Estado de manera especial intervendrá en favor de las personas de menores ingresos, para asegurar el acceso efectivo a los bienes y servicios básicos y la vivienda es uno de ellos (Art. 51 C.P.). Al establecer diferencias entre deudores en U.P.A.C. al día para recibir beneficios y reliquidaciones en contra de los que están en mora, es la NEGACION de la intervención en favor de los de menores ingresos, quienes son precisamente lo que están en desventaja frente al sistema de financiación de vivienda a largo plazo. Por otro lado, frente a la misma norma constitucional, el nuevo sistema de financiación creado por la ley 546 aleja de manera clara a la clase medio y baja de la población, a la clase trabajadores, de poder acceder a una vivienda digna, ya que al reajustar el valor de la U.V.R. en el 100% de I.P.C. deja sin posibilidad de subsistencia y ahorro a los trabajadores a quienes nunca se les reajusta su salario en el 100% del I.P.C. generando un desfase en su contra, que impide el acceso a una vivienda digna, porque trabajar sólo para pagar el crédito en U.V.R. acaba con la dignidad de cualquier ser humano.

(...)

8. Para culminar, el artículo 58 de la Constitución Política en referencia a la función social de la propiedad se ve vulnerado por la ley demandada como paso a exponer:

Los dineros provenientes del ahorro público constituyen una entidad jurídica de propiedad que debe cumplir una función social, función que no es otra que la de alimentar el sistema financiero y éste a su vez y a través de los fondos destinados a financiar vivienda, por transmisibilidad de causa y circunstancias, debe cumplir una función social, máxime cuando la naturaleza de servicio público de dichas instituciones así lo impone. Es claro para nosotros que el sistema financiero no es de beneficencia, pero la tasa de intermediación es excesiva y enriquecedora para ellas, dejando sin aplicación efectiva la función social de la propiedad proveniente del ahorro público".

Expediente D-2811

El ciudadano Darío Platarrueda Vanegas demanda la inconstitucionalidad de los artículos 41 y 42 de la Ley 546 de 1999, por considerar que vulneran los artículos 2, 13, 51, 85, 334 y 335 de la Carta Política. Se subraya, en los párrafos pertinentes, lo impugnado:

"**Artículo 41.** (...)

(...)

Parágrafo 3. Si los beneficiarios de los abonos previstos en el presente artículo incurrieren en mora de más de doce (12) meses, el saldo de la respectiva obligación se incrementará en el valor del abono recibido. El establecimiento de crédito devolverá al Gobierno Nacional títulos a los que se refiere el parágrafo cuarto del presente artículo por dicho valor. En todo caso si el crédito resultare impagado y la garantía se hiciere efectiva, el establecimiento de crédito devolverá al Gobierno Nacional la parte proporcional que le corresponda de la suma recaudada.

(...)"

"Artículo 42. Abono a los créditos que se encuentren en mora. Los deudores hipotecarios que estuvieren en mora al 31 de diciembre de 1999, podrán beneficiarse de los abonos previstos en el artículo 40, siempre que el deudor manifieste por escrito a la entidad financiera su deseo de acogerse a la reliquidación del crédito, dentro de los noventa (90) días siguientes a la vigencia de la ley.

(...)

Parágrafo 1. Si los beneficiarios de los abonos previstos en este artículo incurrieren en mora de más de doce (12) meses, el saldo de la respectiva obligación se incrementará en el valor del abono recibido. El establecimiento de crédito devolverá al Gobierno Nacional títulos a los que se refiere el parágrafo 4º del artículo 41, por dicho valor. En todo caso, si el crédito resultare impagado y la garantía se hiciere efectiva, el establecimiento de crédito devolverá al Gobierno Nacional la parte proporcional que le corresponda de la suma recaudada.

(...)

Parágrafo 3. Los deudores cuyas obligaciones se encuentren vencidas y sobre las cuales recaigan procesos judiciales que dentro de los noventa (90) días siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley decidan acogerse a la reliquidación de su crédito hipotecario, tendrán derecho a solicitar suspensión de los mencionados procesos. Dicha suspensión podrá otorgarse automáticamente por el juez respectivo. En caso de que el deudor acuerde dentro del plazo la reliquidación de su obligación, de conformidad con lo previsto en este artículo el proceso se dará por terminado y se procederá a su archivo sin más trámite. Si dentro del año siguiente a la reestructuración del crédito el deudor incurriere nuevamente en mora, los procesos se reiniciarán a solicitud de la entidad financiera y con la sola demostración de la mora, en la etapa en que se encontraban al momento de la suspensión, y previa actualización de su cuantía".

Considera que los apartes normativos acusados desconocen los principios de equidad y justicia al discriminar entre los deudores que están al día y los que están en mora, olvidando que estos últimos son los más afectados por las decisiones equívocas del legislador y del Banco de la República.

Afirma que la Sentencia C-700 de 1999, proferida por la Corte Constitucional, no establece ningún condicionamiento para los deudores con el fin de hacer efectiva la reliquidación de los créditos y la devolución de los dineros pagados en exceso. Por tal motivo -aduce- las disposiciones demandadas, en cuanto ponen condicionamientos para el real cumplimiento de las sentencias de la Corte, son inexequibles, ya que van no sólo en contra de las mismas sino de la Constitución Política.

Expresa, en cuanto a los alivios, lo siguiente:

"..al establecer como norma la pérdida de los mal llamados 'alivios', una vez que el deudor entre nuevamente en mora se estaría sentando jurisprudencia de una extraña teoría que consiste en que si un ladrón roba una cadena, y después de que un juez se la hace restituir a su legítimo dueño, este último tiene que comprometerse a portarse bien durante todo el resto de su vida, so pena de tener que entregarle de nuevo la cadena al ladrón.

El fallo del Consejo de Estado que declara la nulidad de la resolución externa N° 18 de 1995 de la Junta Directiva del Bando de la República ha debido incidir en forma inmediata en la fijación de nuevos valores de la UPAC en forma retroactiva ajustados a la inflación para cada uno de los días comprendidos entre el 1 de julio de 1994 y la fecha de la sentencia".

(...)

"...es claro que la Junta Directiva del Banco de la República no ha cumplido ni hacia el pasado ni hacia el futuro la sentencia C-383 de 1999 de la Corte Constitucional ni el fallo del Consejo de Estado".

II. INTERVENCIONES

Apoyando las demandas de inconstitucionalidad, presentaron escritos algunos miembros de la Asociación Nacional de Deudores y Usuarios del Sistema Financiero, ANDUSIF; varios ciudadanos; el abogado Carlos Ariel Serrano Sánchez, y Alvaro Sequera Duarte, Coordinador Nacional del partido político "Convergencia Popular Cívica, CPC".

Con el fin de coadyuvar las demandas en referencia, intervinieron en el proceso:

-Hugo Palacios Mejía expone las razones por las cuales los artículos 35, 36 y 40 de la Ley 546 de 1999 son inconstitucionales.

-Alvaro Perdomo Díaz, quien aduce actuar en su nombre y en el de la asociación "NO, A LA ESPECULACION FINANCIERA... SÍ, A LA CREATIVA HUMANISTA", considera que además de los preceptos constitucionales señalados por los actores en sus demandas, la Ley impugnada desconoce el Preámbulo y los artículos 1, 3, 4, 5, 6, 34, 60, 83, 133 y 136 de la Carta.

-Ricardo Correal Morillo, actuando en su calidad de Director Nacional de Recursos y Acciones Judiciales de la Defensoría del Pueblo, expone las razones que fundamentan su coadyuvancia en la solicitud de declaración de inexequibilidad de los artículos 3; 40, párrafo 1; 41, párrafo 3; 42, párrafos 1 y 3 (parcial), y 43 (parcial) de la Ley 546 de 1999, por cuanto -a su juicio- vulneran los artículos 2, 13, 29, 51, 58 y 373 de la Constitución Política.

-Luis Fernando Rivas Angel solicita a la Corte que declare inconstitucionales algunos artículos de la Ley analizada, por cuanto -en su concepto- limitan o restringen la obligación de reliquidar los créditos hipotecarios denominados en UPAC y vulneran los artículos 2, 13 y 25 de la Carta Política.

Afirma el interviniente:

"a) En cuanto señalan que 'los abonos a que se refiere el presente artículo solamente se harán para un crédito por persona' (párrafos 1 y 2 del artículo 40).

b) En cuanto determinan que los abonos solamente se harán a los créditos hipotecarios denominados en UPAC cuya finalidad sea la financiación de vivienda individual a largo plazo (partes pertinentes de los artículos 41 y 42).

En virtud de la declaración de inconstitucionalidad que demando, las reliquidaciones y los abonos se harán A TODOS LOS CREDITOS HIPOTECARIOS DENOMINADOS EN UPAC, sin importar su destinación y, además, se reliquidarán todos los créditos hipotecarios en UPAC que estén en cabeza de un mismo deudor.

En SUBSIDIO de la declaración de inexequibilidad, ruego a la Corte declarar condicionalmente constitucionales las normas señaladas, PERO ADVIRTIENDO QUE COBIJAN O ABARCAN TODOS LOS CREDITOS HIPOTECARIOS DENOMINADOS EN UPAC, INDEPENDIENTEMENTE DE SU DESTINACION Y DE QUE CORRESPONDAN A UN MISMO DEUDOR".

Además pide que sea declarada la inexequibilidad del artículo 3 de la Ley acusada, por estimar que desconoce los preceptos 371 y 372 de la Carta Política.

-Sabas Pretelt de la Vega, Presidente de la Federación Nacional de Comerciantes, FENALCO, solicita a la Corte que declare la aplicación extensiva de la reliquidación y demás derechos reconocidos en la Ley 546 de 1999, tendientes a subsanar los vicios del sistema UPAC, a los créditos hipotecarios adquiridos en esa denominación para fines distintos a los de vivienda.

Afirma:

"...la inexequibilidad del sistema UPAC, tanto por la inequidad generada al ligar su cálculo a las tasas de interés como por la inexistencia de ley marco que regulara sus parámetros, se predica de la totalidad de los créditos adquiridos bajo tal denominación, independientemente de la destinación concreta para la cual fueron utilizados por los deudores. En tal virtud, los predicamentos realizados por la H. Corte se hacen extensivos no sólo a los deudores de créditos hipotecarios destinados a vivienda, sino también a los demás fines, y es en tal medida que al expedirse la Ley que, en cumplimiento a lo dispuesto por la jurisdicción constitucional, debía sustituir al sistema UPAC subsanando vicios de inconstitucionalidad, era menester referir tanto la situación de los créditos hipotecarios para financiación de vivienda como los destinados a otros fines que fueron adquiridos en UPAC.

(...)

La Ley 546/99, en especial sus artículos 39, 40, 41, 42 y 46, circunscribe el derecho a la reliquidación de créditos con el consiguiente aporte estatal para su abono así como la opción de readquisición, a 'las obligaciones vigentes que hubieran sido contratadas con establecimientos de crédito destinadas **a la financiación de vivienda individual a largo plazo**', excluyendo de tal supuesto los créditos que fueron adquiridos en UPAC para la financiación a largo plazo de inmuebles destinados a fines empresariales, al presumir que sólo los deudores de créditos para vivienda fueron perjudicados con el sistema".

Asegura que tal situación desconoce que todos los deudores del sistema UPAC resultaron perjudicados al tener que pagar más de lo que realmente adeudan, y por ello no existe razón suficiente para privilegiar a determinados deudores frente a los demás, mucho más si el sector excluido está conformado por las micro, pequeñas y medianas empresas que adquirieron préstamos para sus locales.

Numerosos ciudadanos, actuando individualmente, se dirigieron a la Corte por escrito, exponiendo sus casos, en relación con créditos hipotecarios adquiridos y haciendo énfasis en el aumento desmedido de las cuotas, de los intereses y de los saldos, tanto en el antiguo sistema UPAC como dentro de las nuevas reglas, plasmadas en la Ley objeto de examen. La Corte no transcribe tales documentos, por su considerable extensión y teniendo en cuenta, además, que el propósito de la acción pública y del proceso de constitucionalidad no es el de resolver casos en concreto, sobre los cuales habrán de fallar los jueces competentes, sino el de dilucidar en abstracto si las normas impugnadas se ajustan o no a la Carta Política.

Se remitieron copias de formularios de derechos de petición y red denominación de créditos suscritos por varios miembros de la Asociación Nacional de Deudores y Usuarios del Sistema Financiero, ANDUSIF, y dirigidos a diferentes corporaciones de ahorro y vivienda. Por las razones dichas, tampoco estos documentos serán transcritos.

Igualmente intervinieron dentro del proceso los siguientes ciudadanos:

-Juan Manuel Charry Urueña, actuando en nombre propio y en representación del Banco de la República, solicita la constitucionalidad de la Ley 546 de 1999.

-Luis Carlos Sáchica Aponte, actuando en su calidad de apoderado del Instituto Colombiano de Ahorro y Vivienda, I.C.A.V., expone las razones por las que -a su juicio- la Corte debe desestimar las demandas de inconstitucionalidad de la referencia.

-Javier Arias Toro, apoderado de la Superintendencia Bancaria, solicita a la Corte que declare la constitucionalidad de la Ley acusada. Afirma que -en su concepto- la Corte Constitucional no es competente para pronunciarse sobre las condiciones concretas de la reliquidación de créditos, ya que ello debe ser dirimido por las autoridades judiciales en cada caso en particular. Y aduce que tampoco podría esta Corporación referirse a la omisión planteada por los actores, según la cual la Ley 546 de 1999 "omitió precisar que la reliquidación de los créditos debía hacerse teniendo en cuenta un determinado porcentaje del IPC de acuerdo al período liquidado...".

-Angela Gabriela Salas Guerrero y Ximena Chaves Echeverry, actuando en su calidad de apoderadas de la Superintendencia de Valores y de la Asociación Bancaria y de Entidades Financieras de Colombia, Asobancaria, respectivamente, defienden la constitucionalidad de la norma impugnada.

-William López Leyton expone las razones por las cuales considera se debe declarar constitucional la norma acusada.

III. PRUEBAS

El Magistrado Sustanciador, por Auto del 11 de febrero del año en curso, decretó varias pruebas, encaminadas a establecer, desde el punto de vista fáctico, los elementos de juicio a los que se refieren los demandantes y los intervinientes, con miras a fundamentar la decisión.

Respondiendo a los requerimientos de la Corte, se recibieron los documentos remitidos por los siguientes ciudadanos e instituciones:

Luis García Echeverría, Decano Académico de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas de la Pontificia Universidad Javeriana; María Mercedes Cuellar de Martínez, Presidente del Instituto Colombiano

de Ahorro y Vivienda, I.C.A.V.; Gustavo Petro Urrego, Raúl Rueda Maldonado, César Augusto Mejía Urrea, Rafael Amador, Oscar Darío Pérez Pineda, Armando Pomarico Ramos, Emith Montilla Echavarría, Oscar López Cadavid, José Antonio Llinas, Julián Silva Meche, Rafael Paladú Díaz, Fernando Tamayo Tamayo, Helí Cala López, Freddy Sánchez Arteaga, Salomón Saade Abdalá, Rubén Darío Quintero Villada, Jorge Barraza Farar, María Isabel Mejía Marulanda y William David Cubides Rojas, representantes a la Cámara; Carlos Eduardo Corsi Otálora, Aurelio Iragorri Hormaza, Omar Yepes Alzate, Juan Manuel López Cabrales, Juan Martín Caicedo Ferrer y Piedad Córdoba Ruiz, senadores de la República; Hernando José Gómez Restrepo, Presidente de la Cámara Colombiana de la Construcción, CAMACOL; Sergio Clavijo Vergara, Salomón Kalmanovitz Krauter, Leonardo Villar Gómez, Antonio Hernández Gamarra y Miguel Urrutia Montoya, directores del Banco de la República; Luis Bernardo Flórez Enciso, Director de la Junta Directiva del Banco de la República; Jorge Arango Mejía; Alvaro Montenegro; Eduardo Villate Bonilla; Octavio Quintero; Gilberto Echeverri Mejía; José Fernando Castro Caycedo, Defensor del Pueblo; Jorge Humberto Botero, Presidente de la Asociación Bancaria y de Entidades Financieras de Colombia; Eduardo Sarmiento Palacio; Darío López Ochoa; Fernando Barberi Gómez, Director de Posgrados Area Económica de la Universidad del Rosario; René Verswyvel Villamizar, Director del Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE; Consuelo Corredor Martínez, Decana de la Universidad Nacional de Colombia; Isidoro Arévalo; Sixto Acuña Acevedo, Presidente de la Asociación de Usuarios del Sistema Financiero Colombia Renace; Roberto Rengifo Escobar, Director Ejecutivo de la Asociación Nacional de Usuarios del Sistema Financiero y Servicios Públicos, ANUSIF, Regional Antioquia; Jaime Alberto Cabal Sanclemente, Ministro de Desarrollo Económico; Alberto Hernández García; Clemencia Parra de Villamizar, Presidente Ejecutivo de FEDELONJAS; Mauricio Pérez Salazar, Decano de la Facultad de Economía Universidad Externado de Colombia; Juan Camilo Restrepo Salazar, Ministro de Hacienda, y Sara Ordoñez Noriega, Superintendente Bancario.

IV. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación emitió concepto de rigor, retomando, en parte, los argumentos esgrimidos con ocasión de la demanda de inconstitucionalidad contenida en el expediente D-2823, y solicita a la Corte hacer los siguientes pronunciamientos.

-Declarar la constitucionalidad de los artículos 3, 39, 40, 44 y 45 de la Ley acusada.

-Declarar exequible el artículo 1, bajo el entendido de que el índice de precios al consumidor debe interpretarse como el tope máximo para el reajuste de la UVR.

-Declarar constitucional el artículo 17, condicionado a que únicamente se beneficien del régimen especial de vivienda a largo plazo, las personas naturales en la compra de la primera vivienda; que se coloque un límite del valor de las unidades habitacionales que merecen protección especial del Estado y que se desarrollen programas especiales de vivienda para la clase media.

-Declarar la constitucionalidad del artículo 28, excepto la expresión "durante el año siguiente a la vigencia de la presente ley", la cual considera es inexecutable.

-Declarar exequible el artículo 35, pero bajo el entendido de que la solicitud del pacto arbitral no puede ser inducida por la entidad financiera, con el fin de que se garantice la absoluta libertad del deudor en ese aspecto, y la obligación de la entidad financiera de dar a conocer a los deudores por escrito, en forma clara y completa, las implicaciones positivas y negativas que para él conlleva el pacto arbitral y su diferencia con el proceso ante la justicia ordinaria.

Agrega, además, que las entidades financieras no pueden sujetar la concesión del crédito y obstruir su desembolso o modificar las condiciones contractuales, ante la negativa del deudor de llevar las controversias ante la justicia arbitral. La observancia de tales condiciones, que garanticen la informada y libre decisión del deudor debe, ser garantizada por el Estado y su inobservancia viciaría de nulidad el pacto arbitral.

-Declarar inconstitucional la expresión "y la ejecución forzada de las obligaciones derivadas", contenida en el inciso 1 del artículo 35.

-Declarar constitucional el artículo 36, excepto las expresiones "y la ejecución de la sentencia" e "Igualmente, podrán requerir la colaboración de las autoridades, con las mismas atribuciones que corresponden a los jueces de la República, para lo relacionado con la ejecución de las providencias, diligencias de entrega y demás actuaciones que se hagan

necesarias para cumplir sus decisiones", pertenecientes al inciso 2, las cuales considera deben ser declaradas inexecutable.

-Declarar constitucional el artículo 37, con excepción de la frase "Sin embargo, en el evento en que el deudor se opusiere a la ejecución y resultase vencido, en el mismo laudo se le condenará a pagar la mitad de dichas costas y gastos, a favor del acreedor. En este caso, el laudo incluirá la liquidación de la respectiva condena", que hace parte del inciso primero, el cual dice que es inconstitucional.

-Declarar constitucional el artículo 41, pero con la condición de que se creen los mecanismos para reconocer la reliquidación a las personas que pagaron su crédito entre 1993 y 1999, a excepción de la expresión "si los beneficiarios de los abonos previstos en el presente artículo incurrieren en mora de más de doce (12) meses, el saldo de la respectiva obligación se incrementará en el valor del abono recibido", contenida en el parágrafo 3, la cual pide sea declarada inconstitucional.

-Declarar la constitucionalidad del artículo 42, excepto las frases "siempre que el deudor manifieste por escrito a la entidad financiera su deseo de acogerse a la reliquidación del crédito, dentro de los noventa (90) días siguientes a la vigencia de la Ley", "Cumplido lo anterior," y "si dentro del año siguiente a la reestructuración del crédito el deudor incurriere nuevamente en mora, los procesos se reiniciarán a solicitud de la entidad financiera y con la sola demostración de la mora, en la etapa en que se encontraban al momento de la suspensión, y previa actualización de su cuantía", que hacen parte de los incisos primero, segundo y del parágrafo 3 del artículo 42, respectivamente, las cuales, en su concepto, son inconstitucionales.

-Declarar la constitucionalidad del artículo 43, con excepción de la expresión "tanto para el establecimiento de crédito como...", contenida en el inciso primero, la cual pide que se declare inconstitucional.

-Declarar la constitucionalidad de la expresión "La excepción aquí prevista podrá oponerse en cualquier estado del proceso", contenida en el último inciso del artículo 43, pero siempre y cuando se entienda como un mecanismo transitorio excepcional a favor de las dos partes, y únicamente para los procesos que se encuentren en curso al momento de efectuarse la reliquidación y no para procesos que se inicien posteriormente, en los cuales -considera- deben observarse las debidas oportunidades procesales.

-Declarar la constitucionalidad del artículo 52, excepto la frase "una vez hayan cumplido puntualmente con el pago de las tres primeras cuotas de la obligación reestructurada", la cual pide sea declarada inconstitucional.

Manifiesta el Jefe del Ministerio Público que la Ley analizada no vulnera el principio de la cosa juzgada constitucional, por cuanto los fallos de la Corte Constitucional no consagran efectos retroactivos ni ordenan la reliquidación de los créditos como erróneamente lo entienden los demandantes.

Arguye que la mencionada Ley, en sus artículos 41, 42 y 46, al establecer los abonos a los créditos vigentes, busca "reparar parcialmente los efectos nocivos que conllevó la inclusión de la DTF en el cálculo de las Unidades de Poder Adquisitivo Constante UPAC". Por tanto, aduce que implícitamente el Estado reconoce su responsabilidad por los perjuicios ocasionados a los deudores y busca resarcirlos.

El Jefe del Ministerio Público no comparte la acusación formulada por los actores, según la cual el sistema contemplado en la Ley 546 es materialmente igual al anterior, pues advierte que el nuevo sistema acoge lo dispuesto por las sentencias de la Corte Constitucional, elimina los aspectos que fueron declarados inconstitucionales y establece nuevos parámetros, es decir, respeta el principio de la cosa juzgada.

Enumera las principales diferencias con el sistema anterior y expone que el nuevo sistema, aunque inicialmente exige mayores esfuerzos e ingresos familiares para la adquisición de inmuebles, lo que pareciera afecta el derecho a la vivienda, en realidad evita engaños a los deudores que posteriormente los lleven a las pérdidas de sus viviendas y de su inversión por insuficiencia en la capacidad de pago. Por lo tanto, tiene aspectos muy positivos, pero también tiene algunas deficiencias que deben ser corregidas para que se cumpla a cabalidad el cometido constitucional.

Sobre el tema afirma:

"...advertimos que la ley no contempla mecanismos para controlar el cobro de intereses remuneratorios, variable fundamental del costo de la obligación. La ley se limita a señalar que la tasa de interés no puede ser modificada durante la vida del crédito (art. 17-2) precepto que puede generar inconvenientes por cuanto, será favorable al deudor si obtuvo su crédito en un momento de bajas tasas de interés, pero que lo afectará si por el contrario adquirió su crédito en momentos de altas tasas de interés, porque se verá sometido a una tasa elevada durante todo el plazo, lo cual resultará excesivamente oneroso. Sin embargo, este aspecto se ve atenuado al permitir que en cualquier momento el deudor podrá solicitar la cesión del crédito a favor de otra entidad financiera y de esta forma, podrá acceder a tasas de interés más bajo (art. 24), operación que no representará gastos notariales ni pago de impuesto de timbre.

La fijación de una tasa de interés máxima por un año para los créditos de vivienda de interés social, es una medida temporal que no resuelve el problema de las altas tasas de interés que se cobran en los créditos de vivienda. De una parte, porque permite la libertad de fijación de las tasas en un mercado no competitivo, en el cual el sector financiero tienen un alto grado de cohesión que orienta el mercado y no ofrece al deudor verdaderas alternativas en el momento de adquirir vivienda. La competencia del sector financiero en nuestro país se da en términos de publicidad y servicios, no en relación con las tasas de interés, lo que ha ocasionado que tengamos una tasa de interés de las mas altas del mundo".

Con base en lo anterior, solicita a la Corte declarar exequible el artículo 28 de la Ley, excepto la expresión "durante el año siguiente a la vigencia de la presente ley", la cual considera que es inconstitucional mientras el legislador establece las tasas diferenciales de interés para la adquisición de vivienda.

Agrega que, en su criterio, no se está cumpliendo con el cometido constitucional de protección del derecho a la vivienda, al dar a los créditos para vivienda el mismo tratamiento que el de cualquier otro crédito relativo a tasas de interés.

Para el Procurador, otro aspecto que amenaza la estabilidad del sistema es la desproporción en los ajustes por inflación entre la remuneración al capital y la remuneración al trabajo, pues mientras los salarios se ajustan anualmente con los índices de inflación o por debajo de ellos, e incluso no se reajustan, como en este año, el costo del dinero se incrementa mensualmente, convirtiéndose la inflación en el impuesto de los pobres, y expresa:

"El Estado debe, como lo ha venido haciendo, tomar las medidas para controlar los niveles de inflación y así mismo, establecer mecanismos que garanticen el reajuste del capital y del trabajo de acuerdo con ella. Así lo establece la propia Carta Constitucional al consagrar como principio del derecho labora, la garantía de una remuneración mínima, vital y móvil y al ordenar que el Estado por medio del Banco de la República vele por la capacidad adquisitiva del dinero, lo que incluye velar por la capacidad adquisitiva del salario, representación monetaria del valor del trabajo. Por ello es necesario que no se interprete el vínculo entre la UVR y el IPC, de tal manera que el ajuste del valor de la primera sea equivalente al 100% del reajuste del último. El IPC, debe entenderse como un tope máximo, por debajo del cual se actualice la UVR, de tal manera que se logre mantener una relación justa entre el incremento del salario y el nivel de precios. Así, a nuestro entender, debe interpretarse la expresión *'ligado al índice de precios al consumidor'*, contenida en el artículo 1 de esta Ley.

De otra parte, es importante el impulso de los mecanismos de financiación no intermediado establecidos por la ley y de captación de recursos a largo plazo, pero, teniendo en cuenta que en nuestro medio no es muy fuerte este mercado, deben preverse controles a las tasas de interés bancario, teniendo en cuenta que las entidades financieras son la fuente más frecuente de recursos para compra de vivienda.

Otra carencia que debe ponerse de relieve es la ausencia de una promoción especial para las formas asociativas de ejecución de programas de vivienda, de que trata el artículo 51 Superior".

Asegura que es sano lo dispuesto en el artículo 21 de la Ley analizada, pues debe garantizarse la plena información de los compradores de vivienda sobre los costos proyectados de su crédito, el comportamiento del mismo, así como sus derechos y obligaciones. Respecto de las quejas presentadas por algunos deudores de vivienda por el aumento de las cuotas, dice que ese efecto es posible, pues "al no permitirse la capitalización de intereses, la cuota aumenta, principalmente en los primeros años de amortización del crédito, por cuanto debe cubrir todos los intereses que se causen", y afirma que a pesar de que en principio sea más gravoso, ello disminuiría el costo total del crédito.

En criterio del Procurador, el Estado debe proteger la vivienda de interés social, pues con ella se cubren las necesidades habitacionales de los grupos de menores ingresos, y para ello requiere de fuentes especiales de financiación y mecanismos como las inversiones forzosas, entre otros.

Según dice, también requiere especial protección la vivienda para los sectores del nivel medio de la población, la que, si bien no incluye en principio subsidios estatales, sí debe contemplar límites a las tasas de interés y programas públicos y privados que la promuevan. Pero agrega que existe otra modalidad de compra de vivienda, que es la que se hace como negocio inmobiliario, la cual comprende la adquisición de inmuebles por parte de persona jurídicas, modalidad que -aduce- no puede estar comprendida dentro de las políticas destinadas a proteger el derecho a la vivienda de que trata el artículo 51 de la Constitución, ni dentro de los beneficios que contempla la Ley 546 de 1999.

Así las cosas, afirma que la constitucionalidad de las normas debe condicionarse a que se dé un tratamiento diferencial a cada una de las modalidades de vivienda, pues lo que se busca es proteger el derecho de las personas naturales a acceder a una vivienda digna en condiciones justas.

Considera que no es razonable que los alivios a los créditos se apliquen sólo a los vigentes, pues con ello se estaría fomentando la cultura del no pago y, por tanto, las personas que ya cancelaron su deuda, a costa de grandes esfuerzos, se verían afectadas. Sugiere, entonces, que a estas personas se les reconozca el valor correspondiente al abono al que tendrían derecho, el que dice debe ser certificado por las instituciones financieras, y cita, al respecto, la Sentencia C-149 del 22 de abril de 1993.

Asegura que como los abonos los hace el Estado con recursos públicos, los mismos sólo pueden ser alegados en su favor por tal ente en caso de que en un proceso judicial sea declarada su responsabilidad por los daños que hubiera podido sufrir un deudor hipotecario. Y no es admisible que el artículo 43 señale que esos abonos pueden constituir excepción de pago oponible por los establecimientos de crédito en el evento de ser condenados; motivo por el cual solicita a la Corte que declare la inconstitucionalidad de la frase "tanto por el establecimiento de crédito como...", contenida en el inciso 1, del artículo 43 de la Ley 546 de 1999.

En cuanto a las sanciones contempladas en los artículos 41 y 42, manifiesta:

"...las mismas vulneran el principio constitucional del debido proceso al crear procedimientos especiales en contra de futuras moras del deudor. En primer lugar, la expresión 'si los beneficiarios de los abonos previstos en el presente artículo incurrieren en mora de más de doce (12) meses, el saldo de la respectiva obligación se incrementará en el valor del abono recibido', contenida en el parágrafo 3 del artículo 41, crea una sanción que estará pendiente durante toda la vida del crédito. En segundo lugar, el artículo 42 señala que los procesos que estén en curso quedarán suspendidos a solicitud del deudor, con el fin de que se surta la reliquidación y si es del caso, la reestructuración del crédito; anunciando en la parte final del parágrafo 3 que 'si dentro del año siguiente a la reestructuración del crédito el deudor incurriere nuevamente en mora, los procesos se reiniciarán a solicitud de la entidad financiera y con la sola demostración de la mora, en la etapa en que se encontraban al momento de la suspensión, y previa actualización de su cuantía'.

Debe tenerse en cuenta que la actual crisis del sistema de financiación de vivienda no es responsabilidad de los deudores y que por el contrario las medidas transitorias que ahora se adoptan pretenden resarcir los pagos excesivos que ellos hicieron por el cálculo indebido de la UPAC. Por lo tanto, las medidas correctivas deben dar lugar a un replanteamiento del crédito que no pueda reversarse en contra del deudor. En caso de una nueva situación de mora, ésta no debe tener en cuenta los antecedentes crediticios del deudor, ni presumirse su responsabilidad con la sola demostración de una mora cualquiera por la entidad crediticia.

Cabe recordar que conforme al régimen ordinario, cuando un deudor incurre en una situación de mora ésta queda solucionada con el pago y en un nuevo evento deberá iniciarse el proceso correspondiente en todas sus etapas".

Por ello, pide el Jefe del Ministerio Público que se declare la inconstitucionalidad de los apartes transcritos, contenidos en los párrafos terceros de los artículos 41 y 42 de la Ley.

Solicita igualmente que se declaren inexecutable las expresiones "siempre que el deudor manifieste por escrito a la entidad financiera su deseo de acogerse a la reliquidación del crédito, dentro de los noventa (90) días siguientes a la vigencia de la Ley" y "cumplido lo anterior", de los incisos 1 y 2 del artículo 42, pues afirma:

"c. El alivio se aplica solamente a un crédito de vivienda por deudor: Esta limitación resulta adecuado al precepto constitucional, por cuanto lo que se favorece en la ley es el derecho a la vivienda y no el negocio inmobiliario.

Por esta razón, así como resulta lógico que se beneficie un solo crédito por deudor, resulta contrario al principio de igualdad conceder el alivio a las entidades financieras o a cualquier otra entidad, que adquiera y enajene inmuebles.

d. No se encuentra justificada la diferenciación hecha por el legislador, según la cual los deudores que se encuentran al día, tendrán derecho de manera automática a la reliquidación, mientras que los deudores morosos deberán solicitarla expresamente y por escrito. Este requisito resulta injustificado, teniendo en cuenta que todos tienen derecho a ella".

Considera ese despacho que la figura del arbitramento, consagrada en el artículo 35 de la Ley demandada, no desconoce precepto constitucional alguno y se enmarca dentro de los postulados del artículo 116 de la Carta Política, pero, sin embargo, advierte que en tratándose del derecho a la vivienda, protegido por la Constitución (art. 51), la norma legal debe sujetarse a ciertas limitaciones con el fin de que se garantice efectivamente tal derecho, pues -en su criterio- el tratamiento que se le pretende dar al arbitramento no garantiza el derecho a la igualdad contractual, dejando ver la posición dominante en que se encuentra la entidad financiera frente al deudor, toda vez que las condiciones del contrato las fija dicha entidad, la cual es especializada en créditos hipotecarios; al momento de firmar el contrato, por lo general, el deudor no conoce las implicaciones de aceptar el pacto arbitral o la cláusula compromisoria; normalmente el deudor está dispuesto a aceptar las cláusulas que le impongan con el fin de obtener el crédito, y el ente es quien selecciona los árbitros y, en principio, será quien pague los honorarios.

Sobre la actividad de los árbitros, afirma el Procurador:

"Otro aspecto preocupante en cuanto a la garantía del derecho a la vivienda, es el hecho de que el árbitro falle exclusivamente en derecho, por cuanto esto excluye el análisis de variables socio-económicas, a partir de las cuales el juez como garante de un orden justo, podría tomar decisiones que garanticen los derechos de ambas partes y concilien la realidad contractual con la realidad socio-económica.

De otra parte, con relación a la facultad asignada a los árbitros para conocer de la ejecución forzada de las obligaciones, consideramos que el ejercicio de la función jurisdiccional en lo que atañe al trámite de procesos ejecutivos, deber privativa y reservada al Estado, por cuanto ella implica el ejercicio de la coerción y coacción, que dentro de un Estado democrático de derecho, debe ser monopolio de éste. En consecuencia, resulta también contrario al Ordenamiento Superior investir a los particulares (árbitros) del poder que tienen los jueces de la República para recurrir a la colaboración de otras autoridades, incluida la fuerza pública, para hacer efectiva de manera directa, la ejecución de las providencias".

Finalmente, y en cuanto a los contratos particulares de mutuo, señala que no es función de la Corte pronunciarse al respecto, pues ello compete a los jueces ordinarios, quienes deben analizar si las relaciones contractuales mantuvieron el equilibrio y la equidad contractual. Y asegura que tampoco la Corte puede entrar a estudiar la responsabilidad del Estado por los pagos realizados en exceso, pues ello es de competencia de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

Por último, solicita a la Corte declararse inhibida en relación con el artículo 35, relacionado con el pacto arbitral, pues en la demanda no se formulan cargos específicos contra dicha disposición.

No obstante, en las conclusiones, el Procurador General pide la constitucionalidad de dicha disposición con el condicionamiento ya referido.

V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL Y FUNDAMENTOS DE LA DECISION

1. Cosa juzgada constitucional

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 243 de la Constitución, por haber operado el fenómeno de la cosa juzgada constitucional, ya que fueron objeto de la decisión de la Corte en la Sentencia C-955 del 26 de julio de 2000, debe abstenerse esta Corporación de proferir nueva decisión de fondo sobre los artículos 1, 2, 3, 4, 6 -inciso final-, 7, 17, 18, 19, 20, 21, 25, 28 -parágrafo-, 38, 39, 40, 41 y 42 de la Ley 546 de 1999.

Tampoco entrará la Corte a resolver de nuevo sobre el carácter marco del articulado ni acerca de la posible invasión de la órbita de otros órganos del Estado por parte del Congreso, ya que sobre tales cargos se resolvió mediante el aludido Fallo. Y lo propio puede decirse sobre los aspectos formales de la Ley.

2. Los cargos sobre vulneración del artículo 90 de la Carta Política. Constitucionalidad de la atribución de responsabilidad económica al Estado por concepto de las reliquidaciones

El artículo 90 de la Constitución establece que el Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas.

En torno al alcance de esta disposición constitucional ha expresado la Corte:

"Desde el punto de vista sistemático, la Corte considera que esta acepción del daño antijurídico como fundamento del deber de reparación del Estado armoniza plenamente con los principios y valores propios del Estado Social de Derecho (CP art. 1º), pues al propio Estado corresponde la salvaguarda de los derechos y libertades de los particulares frente a la actividad de la administración. Así, la responsabilidad patrimonial del Estado se presenta entonces como un mecanismo de protección de los administrados frente al aumento de la actividad del poder público, el cual puede ocasionar daños, que son resultado normal y legítimo de la propia actividad pública, al margen de cualquier conducta culposa o ilícita de las autoridades, por lo cual se requiere una mayor garantía jurídica a la órbita patrimonial de los particulares. Por ello el actual régimen constitucional establece entonces la obligación jurídica a cargo del Estado de responder por los perjuicios antijurídicos que hayan sido cometidos por la acción u omisión de las autoridades públicas, lo cual implica que una vez causado el perjuicio antijurídico y éste sea imputable al Estado, se origina un traslado patrimonial del Estado al patrimonio de la víctima por medio del deber de indemnización.

9- Esta concepción de la posibilidad de indemnización de un daño antijurídico incluso originado en una actividad lícita del Estado armoniza además con el principio de solidaridad (CP art. 1º) y de igualdad (CP art. 13), que han servido de fundamento teórico al régimen conocido como de daño especial, basado en el principio de igualdad de todos ante las cargas públicas. En efecto, si la Administración ejecuta una obra legítima de interés general (CP art. 1º) pero no indemniza a una persona o grupo de personas individualizables a quienes se ha ocasionado un claro perjuicio con ocasión de la obra, entonces el Estado estaría desconociendo la igualdad de las personas ante las cargas públicas (CP art. 13), pues quienes han sufrido tal daño no tienen por qué soportarlo, por lo cual éste debe ser asumido solidariamente por los coasociados (CP art. 1º) por la vía de la indemnización de quien haya resultado anormalmente perjudicado. Se trata pues, de un perjuicio especial sufrido por la víctima en favor del interés general, por lo cual el daño debe ser soportado no por la persona sino por la colectividad, por medio de la imputación de la responsabilidad al Estado.

Por ende, la fuente de la responsabilidad patrimonial del Estado es un daño que debe ser antijurídico, no porque la conducta del autor sea contraria al derecho, sino porque el sujeto que lo sufre no tiene el deber jurídico de soportar el perjuicio, por lo cual éste se reputa indemnizable. Esto significa obviamente que no todo perjuicio debe ser reparado porque puede no ser antijurídico, y para saberlo será suficiente acudir a los elementos del propio daño, que puede contener causales de justificación que hacen que la persona tenga que soportarlo.

10- Igualmente no basta que el daño sea antijurídico sino que éste debe ser además imputable al Estado, es decir, debe existir un título que permita su atribución a una actuación u omisión de una autoridad pública. Esta imputación está ligada pero no se confunde con la causación material, por cuanto a veces, como lo ha establecido la doctrina y la jurisprudencia, se produce una disociación entre tales conceptos. Por ello, la Corte coincide con el Consejo de Estado en que para imponer al Estado la obligación de reparar un daño "es menester, que además de constatar la antijuricidad del mismo, el juzgador elabore un juicio de imputabilidad que le permita encontrar un 'título jurídico' distinto de la simple causalidad material que legitime la decisión; vale decir, la 'imputatio juris' además de la imputatio facti". (Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-333 del 1 de agosto de 1996. M.P.: Dr. Alejandro Martínez Caballero).

Es obvio que para poder deducir esta responsabilidad estatal resulta necesario que se demuestre que los daños causados son imputables, por acción u omisión, a las autoridades públicas, y que exista sentencia judicial que la declare.

Es precisamente al artículo 90 de la Constitución al que acuden los demandantes para deducir la inexecuibilidad de los artículos 40, 41, 42, 43, 44 y 45 de la Ley 546 de 1999.

Tales disposiciones legales estipulan en conjunto que, con el fin de contribuir a hacer efectivo el derecho constitucional a la vivienda, el Estado invertirá las sumas previstas en los artículos 41 y siguientes "para abonar a las obligaciones vigentes que hubieren sido contratadas con establecimientos de crédito, destinadas a la financiación de vivienda individual a largo plazo" (art. 40); que los abonos se harán "por el Gobierno Nacional" (art. 41); que el Gobierno Nacional queda autorizado para emitir y entregar Títulos de Tesorería (TES), denominados en UVR y con el rendimiento que éste determine, con pagos mensuales, "en las cuantías requeridas para atender la cancelación de las sumas que se abonarán a los créditos hipotecarios" (art. 41, parágrafo 4); y en los artículos 44 y 45 se crea una inversión obligatoria temporal en "Títulos de Reducción de Deuda" -TRD- destinados a efectuar los abonos sobre los saldos vigentes de las deudas individuales para la financiación de vivienda a largo plazo. Se estatuye que los TRD se denominarán en UVR; que serán emitidos por el Gobierno Nacional; que podrán ser desmaterializados, tendrán un plazo de diez (10) años contados a partir de la fecha de su colocación y serán negociables (art. 44); que estarán obligados a suscribir en el mercado primario TRD todos los establecimientos de crédito, las sociedades de capitalización, las compañías de seguros, los fondos comunes ordinarios, especiales y de inversión administrados por sociedades fiduciarias, los fondos de valores administrados por sociedades fiduciarias, los fondos de valores administrados por sociedades comisionistas de bolsa y los fondos de inversión administrados por las sociedades administradoras de inversión, salvo los fondos que tengan como objeto exclusivo la administración de los recursos de seguridad social y los fondos de inversión extranjera, y los recursos destinados exclusivamente a la seguridad social administrados por las compañías de seguros.

En otros términos, las disposiciones acusadas dejan en cabeza del Estado, al menos en su mayor parte, sin perjuicio de las demandas que individualmente puedan instaurarse por los usuarios contra las entidades financieras por lo pagado a ellas en exceso entre 1993 y 1999, el costo de los abonos que se efectúen o se hayan efectuado a favor de los antiguos deudores de UPAC, que corresponden a sus derechos, según precedentes providencias de esta Corte.

En efecto, para la disposición inmediata de los recursos, la normatividad previó las inversiones forzosas -temporales- a cargo de las entidades financieras, a través de títulos (TRD) que el Estado tendrá que redimir, reconociéndoles intereses. Y en realidad el fisco recibe unos recursos que traslada, por conducto de las mismas instituciones acreedoras, a los deudores, contrayendo una deuda pública interna, mediante la emisión y entrega de títulos de tesorería (TES), denominados en UVR, en las cuantías requeridas para atender la cancelación de las sumas que se abonarán a los créditos hipotecarios.

La Corte considera que ello, aunque por alguien pudiese considerarse inconveniente, no es inconstitucional, lo que con claridad surgió de la Sentencia C-955 del 26 de julio de 2000, en la que esta Corporación advirtió:

"Como ya se indicó, se hacía imprescindible que la ley marco de vivienda contemplara las reglas generales aplicables a la transición entre el sistema anterior de financiación y el nuevo, y los criterios para fijar la equivalencia entre la UPAC y la UVR.

En términos generales, los preceptos integrantes del Capítulo VIII de la Ley no contravienen la Constitución Política, con las salvedades que adelante se indican, ya que tienen por objeto fijar las pautas, criterios y objetivos con base en los cuales pueda tener solución el conflicto generado, respecto de miles de deudores hipotecarios, por la crisis del sistema UPAC.

En realidad, debe reconocerse que a las sentencias C-383, C-700 y C-747 de 1999, dictadas por esta Corte, y a la expedición de la Ley acusada antecedieron inocultables síntomas de perturbación social ocasionada por el aumento exagerado de las tasas de interés, por la vinculación de la DTF al cálculo de la unidad de poder adquisitivo constante y por la capitalización de intereses en las obligaciones contraídas con el sector financiero.

Es un hecho públicamente conocido, que por tanto no necesita prueba especial dentro de este proceso ni requiere ser sustentado en cifras, el de que las deudas en UPAC se hicieron impagables en la generalidad de los casos, en términos tales que se extendió la mora y que la cartera hipotecaria de difícil o imposible cobro creció desmesuradamente, conduciendo a la instauración de incontables procesos ejecutivos, de remates y de daciones en pago, con las naturales consecuencias negativas para la economía y para la estabilidad del crédito. A todo lo cual se agregó la pérdida o disminución del valor de los inmuebles, como una expresión más de la recesión que ha venido afectando al país en los últimos años.

El legislador encontró, entonces, una situación creada, de excepcional gravedad, de cuya solución dependía no solamente la buscada reactivación económica sino la atención inmediata de la crisis

individual y familiar causada por los aludidos factores, con inmenso perjuicio para miles de personas.

El Estado, a través de la Ley, se anticipó a reconocer su eventual responsabilidad, al menos parcial, en los motivos que llevaron al colapso, y asumió voluntariamente los costos inherentes al resarcimiento de los deudores perjudicados, quienes durante años efectuaron pagos por conceptos que esta Corte halló después inconstitucionales, y tanto él como las instituciones financieras se vieron enfrentados a la inminencia de un sinnúmero de demandas legítimamente instauradas ante los jueces por los afectados, con miras a la reliquidación de sus créditos y a la devolución o abonos de las cifras ya canceladas en exceso.

En consecuencia, se concibió en la normatividad una figura (la UVR) que sustituyera el sistema UPAC, declarado inexecutable por esta Corte mediante Sentencia C-700 de 1999, y, toda vez que seguían vigentes más de ochocientos mil deudas hipotecarias contraídas a la luz de las normas precedentes, y estaban latentes los innumerables pleitos ejecutivos o de reclamo de las sumas pagadas, el legislador encontró indispensable la adecuación de tales obligaciones al esquema creado, la conversión de la UPAC a la UVR, la reliquidación de los créditos para dar cumplimiento a las sentencias de esta Corporación y del Consejo de Estado, los abonos a los deudores por la diferencia que arroja la comparación entre las sumas que adeudaban y las que efectivamente cancelaron, la opción de readquisición de vivienda para quienes la habían perdido y la suspensión de los procesos ejecutivos iniciados, entre otras medidas que juzgó propicias, aunque pudieran no plasmar un resarcimiento completo, para impedir que los efectos de la perturbación social y económica se extendieran.

A juicio de la Corte, independientemente de la constitucionalidad de cada una de las normas del Capítulo individualmente consideradas, el conjunto de las disposiciones puestas en vigencia obedeció a una legítima actitud del legislador, quien quiso adelantarse, mediante reglas ordinarias, a la circunstancia de una posible declaración del estado de emergencia económica y social por el Presidente de la República (art. 215 C.P.).

Como reiterada jurisprudencia de la Corte lo ha manifestado, a los estados de excepción solamente puede acudir el Ejecutivo cuando la magnitud de la crisis actual o inminente hace inoperantes los mecanismos normales de los que gozan las ramas del Poder Público para mantener la estabilidad y el pacífico desenvolvimiento de las actividades económicas y sociales, sin sobresaltos.

Si la exigencia constitucional consiste en que los medios normales al alcance del Estado se agoten con antelación al uso de los poderes extraordinarios del Jefe del Estado, el Congreso de la República goza de atribuciones suficientes para consagrar las normas legales que ataquen las causas de los fenómenos que podrían configurar situaciones críticas y conducir a soluciones extraordinarias. Estas -repite la Corte- solamente se ajustan a la Constitución en circunstancias extremas, luego la oportuna acción legislativa encaja sin dificultad en los objetivos constitucionales enunciados desde el Preámbulo, consistentes en asegurar valores como la vida digna de las personas, la pacífica convivencia, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo.

Obsérvese que es precisamente el legislador el encargado de desarrollar preceptos constitucionales como los contemplados en los artículos 51 y 335 de la Constitución, y que bien puede el Estado, por su conducto, proveer, mediante la apelación a los recursos del Tesoro Público, los mecanismos indispensables para la solución -aunque sea parcial- de las necesidades que se muestran como impostergables, tal como aconteció con la materia objeto de regulación por el estatuto que se revisa.

Anota la Corte que, sin perjuicio de la responsabilidad patrimonial del Estado, por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas, la que deberá establecerse judicialmente en cada caso, se justifica que el mismo Estado, **motu proprio**, con miras a la prevalencia del bien común, aporte, sin que sea requisito un previo fallo judicial, algunos de los recursos necesarios para contener la perturbación del orden social.

Es esa la justificación de las normas legales enjuiciadas que ordenaron abonos en cabeza de los antiguos deudores del sistema financiero en virtud de contratos hipotecarios expresados en UPAC, hoy en UVR.

En todo caso, nada de lo que se expone en esta Sentencia puede entenderse en el sentido de impedir que quienes estimen haber sufrido daño en su patrimonio como consecuencia de los pagos efectuados por conceptos que la Corte declaró inexequibles en las sentencias C-383, C-700 y C-747 de 1999, acudan, como es su derecho (art. 229 C.P.), a los jueces para que diriman los conflictos existentes al respecto, sin perjuicio de la competencia que a la vez tiene la Superintendencia Bancaria para atender las quejas o reclamos que se formulen por las personas descontentas con sus reliquidaciones o abonos, para cristalizar así los propósitos de la Constitución y de la ley en cuanto al restablecimiento de los derechos afectados.

De lo dicho se desprende, con las excepciones que en detalle se señalan más adelante, la exequibilidad de los artículos 38, 39, 40, 41, 42 y 43 de la Ley 546 de 1999, referentes a reliquidaciones y abonos, que son considerados por esta Corporación en abstracto, frente a la Carta Política, sin que en el presente Fallo pueda entrar la Corte a examinar el modo concreto en que las reliquidaciones hayan sido efectuadas ni acerca de la validez de cada una de ellas, como en numerosos escritos presentados dentro del proceso se solicitó".

En las demandas se invoca, como ya se dijo, el artículo 90 de la Constitución, pero en criterio de la Corte no es a la luz de este precepto que debe analizarse el conjunto de mandatos legales objeto de proceso, si bien nada de lo dispuesto en la Ley ni en esta providencia ha de interpretarse en el sentido de que resulte excluida hacia el futuro la posibilidad que tienen los afectados para acudir a los jueces, tanto contra el Estado, por su posible responsabilidad -por acción u omisión- en los hechos, como contra las instituciones financieras, por lo que resulte habérseles cancelado de más en el pago de las cuotas de amortización.

En efecto, no se descarta que las lesiones de carácter financiero efectivamente causadas a los deudores hipotecarios del sistema UPAC, en especial a partir de la inclusión de la DTF y la capitalización de intereses, puedan dar lugar a responsabilidades pecuniarias regidas por el artículo 90 de la Constitución, aunque ello no sería posible sin los previos procesos judiciales en los que -dentro de las garantías constitucionales y las posibilidades de defensa de los organismos y servidores oficiales correspondientes- se los encontrara responsables y se los obligara a pagar las indemnizaciones respectivas. Y, por supuesto, el Estado tendría que repetir contra los funcionarios o exfuncionarios involucrados.

Tampoco queda excluido el reclamo de los deudores a las entidades crediticias, en procesos judiciales individuales.

Pero, en la normatividad abstracta de cuyo examen se ocupa la Corte, no se ventila un juicio de responsabilidad pecuniaria colectiva de los entes estatales ni tampoco de las instituciones financieras, por los daños -ciertos y cuantiosos- causados por los excesos del sistema UPAC a los deudores

hipotecarios. Todo ello queda a consideración de los jueces competentes, si son instauradas las correspondientes demandas, con apoyo en los precedentes jurisprudenciales trazados por esta Corte.

El objeto del proceso de constitucionalidad consiste en el cotejo de las disposiciones acusadas con la Constitución. Y lo que, en el curso del mismo, ha encontrado esta Corporación no es nada distinto de la asunción de una carga voluntaria en cabeza del tesoro público por la devolución de lo pagado por conceptos inconstitucionales a las instituciones de carácter financiero a lo largo de varios años, anticipándose en parte el Estado a reconocer su responsabilidad en la crisis.

La Corte Constitucional, en los fallos C-383, C-700 y C-747 de 1999, así como el Consejo de Estado en la Sentencia del 21 de mayo de 1999, dedujeron que en las cuotas pagadas por los deudores hipotecarios a las instituciones financieras desde 1993, al haberse incluido en ellas los elementos inconstitucionales de la DTF y la capitalización de intereses, agregándolos a la corrección monetaria, a los intereses remuneratorios y a las amortizaciones a capital (de ínfima proporción en las cuotas), excedieron en mucho, durante varios años, los montos que han debido cancelarse, que sólo eran los últimamente enunciados, y, por lo tanto, debía procederse a una reliquidación de los créditos para efectuar las compensaciones respectivas o hacer las devoluciones pertinentes en los eventos de pagos completos ya efectuados.

Así resulta de la Sentencia C-383, en la que se afirmó:

"...se observa que al incluir la variación de las tasas de interés en la economía en la determinación del valor en pesos de la Unidad de Poder Adquisitivo Constante, se distorsiona por completo el justo mantenimiento del valor de la obligación, se rompe el equilibrio de las prestaciones, de tal manera que ello apareja como consecuencia un aumento patrimonial en beneficio de la entidad crediticia prestamista y en desmedro directo y proporcional del deudor, lo que sube de punto si a su vez a los intereses de la obligación se les capitaliza con elevación consecencial de la deuda liquidada de nuevo en Unidades de Poder Adquisitivo Constante que, a su turno, devengan nuevamente intereses que se traen, otra vez, a valor presente en UPAC para que continúen produciendo nuevos intereses en forma indefinida.

(...)

De esta suerte, ha de concluirse entonces por la Corte que por las razones ya expuestas, la determinación del valor en pesos de la Unidad de Poder Adquisitivo Constante "procurando que ésta también refleje los movimientos de la tasa de interés en la economía", como lo establece el artículo 16, literal f) de la Ley 31 de 1992 en la parte acusada, es inexequible por ser contraria materialmente a la Constitución, lo que significa que no puede tener aplicación alguna, tanto en lo que respecta a la liquidación, a partir de este fallo, de nuevas cuotas causadas por créditos adquiridos con anterioridad y en lo que respecta a los créditos futuros, pues esta sentencia es "de obligatorio cumplimiento para todas las autoridades y los particulares", de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 21 del Decreto 2067 de 1991".

En la reciente Sentencia de Unificación de jurisprudencia (SU-846 del 6 de julio de 2000. M.P. Dr. Alfredo Beltrán Sierra) la Sala Plena reiteró estos criterios al señalar:

"...ha de recordarse por la Corte, que la Constitución de 1991 señala como uno de los valores fundamentales, conforme a los cuales se organiza el Estado Colombiano, el de la justicia, para cuyo efecto declara que la pacífica convivencia de los asociados ha de realizarse en un "*orden justo*", que, al propio tiempo, implica que la actividad de las autoridades y de los particulares ha de adelantarse conforme a los principios democráticos.

3.2. En ese mismo orden de ideas, la Constitución actual autodefine al Estado Colombiano como "*Estado Social de Derecho*", lo que explica la existencia, en el ordenamiento constitucional, de normas dirigidas a ese propósito, entre ellas, el artículo 51, en el cual se consagra el derecho a la adquisición y conservación de una vivienda digna, por lo que imperativamente allí se dispone que, corresponde al Estado fijar "*las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho*", así como se dispone que para el efecto promoverá "*sistemas adecuados de financiación a largo plazo*".

La norma en mención guarda estrecha relación, además, con los postulados a los que se ha hecho alusión en el numeral precedente y con lo dispuesto en los artículos 334 y 335 de la Carta, que consagran la intervención del Estado en la dirección general de la economía, tanto para racionalizarla como para "*conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes*", y del mismo modo, ese propósito se encuentra ligado con la "*democratización del crédito*", como supuesto bajo el cual han de desarrollarse las actividades "*financiera, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo aprovechamiento e inversión*" de los recursos captados del público.

3.3. Precisamente, en acatamiento de los principios, valores y preceptos constitucionales a que se ha hecho mención, la Corte Constitucional profirió las sentencias C-383; C-700 y C-747 de 1999, a las que en los párrafos siguientes se hará breve referencia.

3.3.1. En C-383 de 1999, se estableció que la determinación del valor en pesos de la Unidad de Poder Adquisitivo Constante no podía reflejar "*los movimientos de la tasa de interés en la economía*" como lo establecía un aparte del artículo 16, literal f) de la ley 31 de 1992, por considerar que ello contrariaba no sólo los principios de equidad y justicia sino que quebrantaba el artículo 51 de la Constitución Política, en cuanto éste ordena al Estado promover sistemas adecuados de financiación de vivienda a largo plazo, además que no se cumplía con el mandato constitucional sobre la democratización del crédito, por cuanto ese factor rompía el equilibrio que debía existir entre las entidades y los deudores. Razón por la que se estableció que, a partir de la fecha del fallo, mayo 27 de 1999, el valor de la Unidad de Poder Adquisitivo no podía reflejar "*los movimientos de la tasa de interés en la economía*". Decisión que, en consecuencia, habría de incidir en las nuevas cuotas a ser liquidadas para los créditos adquiridos con anterioridad al fallo y para los créditos futuros, pues en ninguna de éstas podía tenerse en cuenta *el mencionado factor*.

3.3.2. Igualmente, en la sentencia C-747 de 1999, se estableció que el sistema de capitalización de intereses contenido en el decreto ley 663 de 1993, no podía ser empleado en la financiación de vivienda a largo plazo, en razón a que "*...ello desborda la capacidad de pago de los adquirentes de vivienda, lo cual resulta, además, contrario a la equidad y la justicia como fines supremos del derecho, es decir, opuesto a la vigencia de un orden justo*", como lo ordena el artículo 2º de la Constitución".

Por tanto, se determinó la inexequibilidad del numeral tercero del artículo 121 del decreto ley 663 de 1993, y de la expresión "*que contemplen la capitalización de intereses*" contenida en el numeral primero de la norma en mención, únicamente en cuanto a los créditos para la financiación de vivienda a largo plazo, inexequibilidad cuyos efectos fueron diferidos hasta el 20 de junio del año 2000, fecha límite para que el Congreso de la República expidiera la ley marco correspondiente,

tal como lo señaló la sentencia C-700 de 1999, en la que se declaró la inexequibilidad del sistema Upac por no estar contenido en una ley de tal naturaleza.

(...)

Por su parte, la Sección Cuarta del Consejo de Estado, en fallo de mayo 21 de 1999, declaró la nulidad parcial del artículo 1° de la Resolución Externa No. 18 de junio 30 de 1995, proferida por la Junta Directiva del Banco de la República, en la que expresamente se establecía *“El Banco de la República calculará ...el valor en moneda legal de la Unidad de Poder Adquisitivo Constante -UPAC- equivalente al setenta y cuatro por ciento (74%) del promedio móvil de la tasa DTF efectiva de que tratan las resoluciones 42 de 1988 de la Junta Monetaria y Externa # 17 de 1993 de la Junta Directiva...”*

(...)

Las decisiones de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado, por sus implicaciones, imponían a diversos órganos estatales, específicamente al legislador y al Banco de República, el deber de adoptar las medidas necesarias para dar plena eficacia a los fallos reseñados.

Sin embargo, la Corte, teniendo en cuenta que sus decisiones tocaban con la estructura misma del sistema de financiación de vivienda a largo plazo que venía rigiendo en el país, optó por determinar los efectos de cada uno de sus fallos, en ejercicio de la facultad que tiene de fijar éstos (sentencia C-113 de 1993).

3.5.1. Así, en el fallo C-383 de 1999, se determinó que, a partir de mayo 27 de 1999, el valor de la Upac no podía reflejar el *“movimiento de las tasa de interés en la economía”* hecho que habría de influir en la liquidación de las nuevas cuotas de los créditos vigentes y en la de aquellos que, bajo el mencionado sistema, se fueran a otorgar a partir de esa fecha. Por tanto, los deudores de créditos del sistema Upac, a partir de este fallo *podían exigir que sus cuotas fueran liquidadas excluyendo el mencionado factor*.

3.5.2. Por su parte, en el fallo C-747 de 1999, en relación con la prohibición de capitalizar intereses en los sistemas de financiación de vivienda a largo plazo, se estipuló que la decisión de la Corte tendría un efecto diferido en el tiempo, pues si bien éste era contrario a los postulados de justicia que irradian la Constitución, se hacía necesario que el legislador expidiera la ley marco que regulase un sistema de financiación *“conforme a reglas que consulten la equidad y la justicia”* en donde la mencionada capitalización no podía ser incluida. Para el efecto, se recordó que en la sentencia C-700 de 1999, la Corte ya había señalado el término máximo que tenía el legislador para expedir la ley marco - junio 20 de 2000-.

Así las cosas, era claro que para la efectividad de la sentencia C-383 de 1999, como de la providencia del Consejo de Estado, que no sobra decirlo, tenía efectos retroactivos, en el sentido que dejó sin efectos la resolución del Banco de la República desde el mismo día en que ésta fue expedida, hacía necesario que este organismo, como ente encargado de establecer el valor de la Upac, actuase de forma inmediata para dar plena eficacia a aquéllos”.

Resulta entonces que el tema debe ser ubicado, en este proceso, no exclusivamente en el campo de la responsabilidad patrimonial al que se refiere el artículo 90 de la Constitución, sino en el de la justicia y la equidad, quebrantadas por la ruptura del equilibrio económico entre deudores y acreedores.

Ahora bien, las entidades financieras y sus deudores han proseguido la ejecución de los contratos de crédito, ya que por definición eran de largo plazo. Por tanto, aquéllas siguen cobrando -recíbanlas o no- las cuotas y los saldos correspondientes.

Así, pues, lo que debe darse en el curso de tales relaciones bilaterales no es nada diferente de la compensación, para realizar el objetivo constitucional de un orden justo. Deben cruzarse las cuentas para saber quién finalmente le está debiendo a quién, y cuánto. Y ello sólo se logra si se reliquidan los créditos. Lo anterior debe ocurrir aunque ya se haya cancelado la totalidad del préstamo, para proceder a las restituciones consiguientes, si es el caso.

Así lo indicó la Corte Constitucional en la Sentencia C-700 de 1999, a la cual pertenecen los siguientes párrafos, que hicieron tránsito a cosa juzgada constitucional, en cuanto se los vinculó expresamente a la parte resolutive:

"Para la Corte es claro que de lo dicho ha debido resultar una inmediata incidencia de lo resuelto en la liquidación de las cuotas y saldos por deudas en UPAC, pues no es lo mismo multiplicar el número de unidades de poder adquisitivo debidas por una UPAC cuyo valor se ha liquidado con el DTF, que hacerlo -como ha debido hacerse desde la Sentencia- a partir de una UPAC cuyo valor no incorpore -y no ha de incorporar nada, ni en mínima parte- los movimientos de la tasa de interés en la economía.

Debe, pues, darse una adecuación de todas las obligaciones hipotecarias en UPAC después de la fecha de notificación de la aludida Sentencia.

Es evidente que, además de los controles a cargo de la Superintendencia Bancaria sobre el comportamiento de las entidades financieras al respecto, para sancionarlas con la drasticidad que se requiere si llegan a desvirtuar en la práctica o si hacen inefectivo lo ordenado por la Corte, los deudores afectados por haberse visto obligados a pagar más de lo que debían, gozan de las acciones judiciales pertinentes para obtener la revisión de sus contratos, la reliquidación de sus créditos y la devolución de lo que hayan cancelado en exceso.

De todo lo anterior se concluye que la postergación de los efectos de esta Sentencia queda condicionada al efectivo, real, claro e inmediato cumplimiento de la Sentencia C-383 del 27 de mayo de 1999, dictada por la Sala Plena".

En la parte resolutive de este último Fallo se dispuso:

"Cuarto.- Los efectos de esta Sentencia, en relación con la inejecución de las normas declaradas inconstitucionales, se difieren hasta el 20 de junio del año 2000, pero sin perjuicio de que, en forma inmediata, se dé estricto, completo e inmediato cumplimiento a lo ordenado por esta Corte en Sentencia C-383 del 27 de mayo de 1999, sobre la fijación y liquidación de los factores que inciden en el cálculo y cobro de las unidades de poder adquisitivo constante UPAC, tal como lo dispone su parte motiva, que es inseparable de la resolutive y, por tanto obligatoria".

Pero -claro está- de las reliquidaciones resulta la obligación de las entidades financieras de devolver o abonar a sus deudores las sumas que habían recibido en exceso, y sus intereses a la misma tasa que ellas vienen aplicando, y no hay motivo válido alguno para que sea el Estado -con el dinero de los contribuyentes- el que de manera absoluta y exclusiva asuma la obligación de restituir en su totalidad los enunciados recursos, pues tal carga, asumida por el Estado, se plasma en la Ley sin perjuicio de la

responsabilidad que pueda caber a sus organismos y a sus antiguos servidores por la adopción de las medidas y por la expedición de las normas que propiciaron el injusto traslado de fondos de los deudores hipotecarios a las instituciones crediticias, y también sin detrimento de los recursos que, previa sentencia judicial, corresponda restituir a las propias instituciones crediticias. Estas, en efecto, los recibieron, los usufructuaron y los invirtieron. Es de su cargo su devolución, con los réditos respectivos.

Si la justicia consiste en "dar a cada cual lo que le corresponde", lo que también implica que cada uno responda por sus obligaciones y no por las de otro, a no ser que voluntaria y libremente quiera hacerlo, las normas acusadas no podían hacer recaer esta responsabilidad pecuniaria exclusivamente en el Estado, ya que ello implicaría que se quebrantaran los conceptos de **justicia y orden justo**, plasmados en el Preámbulo de la Constitución; el fundamento social del Estado de Derecho (art. 1 C.P.); el principio de prevalencia del interés general -sacrificado aquí en favor del particular representado por los entes financieros- (art. 1 C.P.); el artículo 2 **Ibídem**, que contempla como fines esenciales del Estado el de garantizar la efectividad de los derechos y deberes de las personas, y la vigencia de un orden justo, y que obliga a las autoridades a asegurar el cumplimiento de los deberes sociales de los particulares; el artículo 333, a cuyo tenor la empresa, como base del desarrollo, tiene una función social.

Así, pues, la responsabilidad voluntariamente asumida por el Estado se entiende sin perjuicio de lo que los jueces dispongan en casos particulares, a la luz de las sentencias dictadas por esta Corporación.

Serán declarados exequibles, en los indicados términos, los artículos 44 y 45 de la normatividad demandada.

3. Inconstitucionalidad de los artículos 19 (parcial), 35, 36, 37 de la Ley 546 de 1999

Para la Corte es palmaria la inconstitucionalidad de los artículos 35, 36 y 37 de la Ley 546 de 1999, acusados en este proceso.

El artículo 35 propicia que las entidades financieras que otorguen créditos para la construcción y adquisición de vivienda, de acuerdo con lo dispuesto en la ley, pacten con los deudores de dichos créditos cláusula compromisoria o compromiso, con el objeto de deferir a un tribunal de arbitramento lo relacionado con el cumplimiento y la ejecución forzada de las obligaciones derivadas de dichos créditos.

Estima esta Corporación que la implantación de ese sistema destinado a resolver los conflictos contractuales que se presenten con ocasión del crédito para adquisición de vivienda, viola el derecho de acceder a la administración de justicia (artículo 229 de la Constitución Política), el principio de igualdad (artículo 13 **ibídem**) y el objetivo constitucional de un orden justo (Preámbulo), además de frustrar -por contera- el ejercicio del derecho a una vivienda digna (art. 51 C.P.).

En primer lugar, debe resaltarse que en la aludida materia operan los contratos por adhesión, en los cuales el acreedor impone las condiciones del acuerdo contractual, mientras que el deudor -parte débil de la relación- limita su papel a la aceptación de las reglas previamente establecidas por el primero.

Es indiscutible que quien pide el préstamo para la adquisición de vivienda se ve sometido a las imposiciones contractuales de las entidades financieras. Así las cosas, la expresa alusión legal a que "solamente por solicitud expresa del deudor podrá pactarse el procedimiento de arbitramento" resulta ser una inocua garantía para evitar que éste se vea presionado y obligado a suscribir una cláusula compromisoria, si se tiene en cuenta la frágil posición que él ocupa en la relación convencional.

En efecto, muy fácilmente, bajo la modalidad de formatos preimpresos, quien pide el préstamo se ve abocado a suscribir la cláusula compromisoria por temor a que no se le otorgue el préstamo, y así la parte más fuerte de la relación contractual termina imponiendo su exclusiva voluntad, aunque pueda en apariencia presentarse una realidad distinta.

Y después, en los términos de la normatividad impugnada, la institución financiera -que en principio sufraga los honorarios de los árbitros- los escoge, o los impone.

De la normatividad demandada no surge directamente la regla aplicable a la forma en que han de ser escogidos los árbitros, y por tanto ello resultaría de la manera en que se redacte la cláusula contractual respectiva, la cual, incluida en un contrato por adhesión, deja de nuevo indefenso, también en ese punto, al usuario.

Aunque las anteriores afirmaciones serían suficientes para declarar la inexequibilidad de las normas en referencia, en todo caso es importante anotar que, en relación con el artículo 36 de la Ley objeto de análisis, también resulta ostensiblemente inconstitucional que una de las partes tenga la efectiva capacidad de sustraer de manera absoluta esta clase de procesos del normal conocimiento de la justicia ordinaria. El artículo 116 de la Constitución, al prever la posibilidad del arbitramento, lo contempla como extraordinario, puesto que, además de hacerlo transitorio, exige la "habilitación" por las partes, lo que significa que, por definición, debe ser convenido, no impuesto. Y, con base en el principio que obliga al juez -con mayor razón al de constitucionalidad- a velar por la prevalencia del Derecho sustancial (art. 228 C.P.), esta Corte no puede pasar inadvertida la circunstancia del desequilibrio efectivo entre los contratantes en los préstamos hipotecarios, ni la falta de reglas claras en la normatividad objeto de examen, que permitieran llegar a genuinos y reales acuerdos en un plano de igualdad.

Debe advertir la Corte que lo dicho no implica la condena de los pactos arbitrales **per se**, pues tales cláusulas y los tribunales de arbitramento, como mecanismos alternativos de solución de conflictos, constituyen valioso instrumento para alcanzar el orden y la paz sociales, siempre y cuando se cumpla con la indispensable condición de efectividad consistente en que las partes en controversia tengan plena libertad para decidir acerca de si acuden o no a ese medio, y nunca porque así lo imponga la parte más fuerte, porque entonces dicha figura pierde su razón de ser, resulta distorsionada su finalidad, y a la postre se convierte en motivo adicional de querrela social, pues es muy probable que la parte que se ha visto obligada a acudir a la justicia arbitral -por fuerza de las aludidas circunstancias de debilidad- desconozca su legitimidad.

En consecuencia, se declarará la inexequibilidad de los artículos 35, 36 y 37 acusados. Así mismo, por unidad normativa, se declarará la inconstitucionalidad de la frase "o se someta el incumplimiento a la justicia arbitral en los términos establecidos en la correspondiente cláusula compromisoria", contenida en el artículo 19 de la Ley 546 de 1999. Recuérdese que respecto de esta disposición sólo ha operado la cosa juzgada constitucional relativa, ya que fue declarada exequible sólo por los cargos examinados en la Sentencia C-955 de 2000.

La Corte no se pronunciará sobre la posible inexequibilidad del artículo 509 del Código de Procedimiento Civil, pedida subsidiariamente en una de

las demandas, por ausencia total de cargos contra dicho precepto, lo que hace inepta la solicitud.

4. Constitucionalidad condicionada del artículo 43 de la Ley 546 de 1999

El artículo 43 de la Ley en referencia establece que el valor que se abone a cada crédito hipotecario por concepto de las reliquidaciones, así como los subsidios que entregue el Gobierno Nacional dentro del programa de ahorro a los titulares de la opción de readquisición de vivienda dada en pago, constituirán un pago que liberará al deudor frente al establecimiento de crédito acreedor.

También determina que ese pago puede dar lugar a la excepción de pago en los procesos que se adelanten por los deudores para reclamar devoluciones o indemnizaciones por concepto de liquidaciones de los créditos o de los pagos efectuados para amortizarlos o cancelarlos. Y, en caso de sentencia favorable, se prevé que los valores se compensen contra el fallo. De igual manera, la norma en mención señala que esa excepción puede alegarse sobre el monto de los subsidios otorgados por el Gobierno a los titulares de la opción de readquisición de vivienda dada en pago, dentro del programa para completar la cuota inicial.

Por último, el artículo 43 dispone que la referida excepción puede proponerse en cualquier estado del proceso.

Para la Corte el precepto legal en cuestión es exequible, pues no vulnera ningún texto constitucional y, por el contrario, se considera que las medidas establecidas en el artículo 43 tienden a desarrollar eficazmente el derecho consagrado en el artículo 51 de la Carta Política, y a reconocer a la compensación por mutuas deudas el efecto judicial consiguiente.

No obstante, con el fin de evitar una situación injusta, se estima pertinente advertir que, desde luego, la excepción que puede oponer una entidad financiera ante demanda del deudor, debe entenderse como de carácter relativo, ya que cobija sólo la parte efectivamente pagada o compensada, y, por tanto, la norma no puede interpretarse en el sentido de que resulten excluidas para el deudor las posibilidades de entablar nuevos reclamos judiciales por lo que todavía considera que se le debe y que ha de ser compensado con lo que él adeuda a la institución financiera.

En efecto, considera esta Corporación que no se puede anular toda posibilidad de reclamación judicial efectiva del deudor contra la institución financiera, presumiendo que el pago o abono efectuado cubre completa y satisfactoriamente lo que aquélla debía al demandante, pues ello supondría el desconocimiento del debido proceso (artículo 29 C.P.P), el acceso a la administración de justicia (artículo 229 **ibídem**), el equilibrio entre las partes y, en general, el orden justo al que propende la Constitución (Preámbulo).

En este orden de ideas, el artículo 43 de la Ley 546 de 1999 se declarará exequible, pero en los términos que se acaban de señalar en este Fallo.

Se recalca que la parte motiva de esta Sentencia está íntimamente ligada a la resolutive y, en consecuencia, es obligatoria.

DECISION

Con fundamento en las precedentes motivaciones, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero.- ESTESE A LO RESUELTO por la Corte en la Sentencia C-955 del 26 de julio de 2000, en lo relacionado con la exequibilidad de los artículos 1, 2, 3, 4, 6 -inciso final-, 7, 17, 18, 19, 20, 21, 25, 28 -parágrafo-, 38, 39, 40, 41 y 42 de la Ley 546 de 1999.

Segundo.- La Corte se **INHIBE** de proferir Fallo de fondo sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad del artículo 509 del Código de Procedimiento Civil, por ausencia de cargos.

Tercero.- ESTESE A LO RESUELTO por la Corte en la aludida Sentencia, en lo referente a los cargos que sobre vicios de forma han sido formulados por los demandantes.

Cuarto.- Decláranse **EXEQUIBLES**, en los términos de esta Sentencia, los artículos 43, 44 y 45 de la Ley 546 de 1999.

Quinto.- Decláranse **INEXEQUIBLES** los artículos 35, 36 y 37 acusados, y, por unidad normativa, la frase "o se someta el incumplimiento a la justicia arbitral en los términos establecidos en la correspondiente cláusula compromisoria".

Cópiese, notifíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional, cúmplase y archívese el expediente.

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO
Presidente

ANTONIO	BARRERA	CARBONELL
ALFREDO BELTRAN SIERRA		
	Magistrado	
Magistrado		

EDUARDO	CIFUENTES	MUÑOZ
CARLOS GAVIRIA DIAZ		
	Magistrado	
Magistrado		

JOSE	GREGORIO	HERNANDEZ	GALINDO
FABIO MORON DIAZ			
	Magistrado		
Magistrado			

VLADIMIRO	NARANJO	MESA
ALVARO TAFUR GALVIS		

Magistrado

Magistrado

MARTHA SACHICA DE MONCALEANO
Secretaria General

Aclaración de voto a la Sentencia C-1140/00

ESTADO-Monopolio de poder coactivo judicial (Aclaración de voto)

A la luz de la Constitución Política, no puede el Estado dejar en manos de particulares el ejercicio de las funciones propias de ese poder coactivo, que le permite por ejemplo dictar medidas provisionales de embargo y secuestro de bienes, adelantar procesos de ejecución o rematar los inmuebles hipotecados, ya que tales prerrogativas están concentradas en la autoridad estatal y se desprenden del imperio de la organización política en cuanto tal.

Referencia: expediente D-2777,
D-2782, D-2783, D-2792, D-2802,
D-2809 y D-2811

Magistrado Ponente:
Dr. JOSE GREGORIO HERNANDEZ
GALINDO

Teniendo en cuenta que el suscrito magistrado salvó su voto respecto de la decisión adoptada mediante sentencia C-955 del 26 de julio de 2000, en lo relacionado con la exequibilidad de los artículos 1, 2, 3, 4, 6 -inciso final-, 7, 17, 18, 19, 20, 21, 25, 28 -parágrafo-, 38, 39, 40, 41 y 42 de la ley 546 de 1999, por las razones expuestas en dicho salvamento y a las cuales me remito, en el presente caso, aclaro el voto en el sentido de que sólo en acatamiento al principio de cosa juzgada, he compartido la decisión aquí adoptada.

Fecha ut supra,

ALVARO TAFUR GALVIS
Magistrado

Aclaración de voto a la Sentencia C-1140/00

Referencia: expediente D-2777

Aclaremos parcialmente nuestro voto en el asunto de la referencia, respecto de los motivos en que se fundó la Corte para declarar la inexecutable de los artículos 35, 36 y 37 de la Ley 546 de 1999, en los cuales se consagró la posibilidad de cláusula compromisoria para los posibles conflictos que se susciten entre las entidades financieras y sus deudores hipotecarios.

Coincidimos con la Corte en lo resuelto, pero respetuosamente expresamos que, en nuestro criterio, se ha debido modificar expresamente la actual jurisprudencia en relación con el monopolio del poder coactivo judicial en cabeza del Estado.

Pensamos que una razón fundamental para la declaración de inexecutable de los mencionados preceptos radica precisamente en que, a la luz de la Constitución Política, no puede el Estado dejar en manos de particulares el ejercicio de las funciones propias de ese poder coactivo, que le permite por ejemplo dictar medidas provisionales de embargo y secuestro de bienes, adelantar procesos de ejecución o rematar los inmuebles hipotecados, ya que tales prerrogativas están concentradas en la autoridad estatal y se desprenden del imperio de la organización política en cuanto tal.

Por eso, opinamos que la Corte Constitucional ha debido en esta ocasión volver a proclamar los postulados que se consignaron en la Sentencia T-057 del 20 de febrero de 1995, de la cual fue ponente el H. Magistrado Eduardo Cifuentes Muñoz, en la que primordialmente se dijo lo que a continuación transcribimos:

"5. El derecho si es preciso puede hacerse cumplir de manera forzada a través de la utilización de la coacción. El desacato de la norma, apareja la correlativa imposición, actual o posible, de una específica sanción o consecuencia negativa para el sujeto que realiza el comportamiento o la abstención proscritas. El carácter coactivo es, pues, rasgo esencial de la normatividad jurídica, sin el cual se corre el riesgo de socavar su función como técnica de control y de orientación social. Esta dimensión del orden jurídico, no descarta que sus

mandatos frecuentemente se cumplan de manera espontánea, y se postula sin perjuicio de que lo deseable en una sociedad democrática y participativa, sea la realización del derecho, como marco de la convivencia pacífica, con el menor recurso a la fuerza.

La coercibilidad, elemento que acompaña al derecho, requiere de la existencia permanente de un aparato institucionalizado que administre la coacción de conformidad con la Constitución y la ley, las que a su turno le imprimen a su ejercicio, en razón del contenido y valores que defienden, el sello indeleble de la legitimidad democrática. Sólo así, el empleo de las medidas de coacción por las instituciones permanentes del Estado, no se identifica con la violencia o el terror organizado.

El ordenamiento jurídico no se limita a diseñar y establecer el aparato de fuerza y las condiciones para su ejercicio, sino que, adicionalmente, indica el método de su actuación y las formas procesales que deben observarse cuando se viola una norma jurídica y se hace entonces necesario poner en marcha sus dispositivos de constreñimiento o de reparación. En este orden de ideas, el uso de la coacción resulta inseparable de sus condiciones de ejercicio y de las formas procesales que deben agotarse para su correcto empleo, fijadas en el derecho objetivo.

6. Los particulares, en su condición de conciliadores y árbitros, transitoriamente, pueden administrar justicia. Se pregunta la Corte si en este caso, la indicada investidura, les permite recibir y ejercitar válidamente habilitaciones de las partes para adelantar a través del procedimiento arbitral juicios de ejecución con base en títulos ejecutivos o definir aspectos centrales en los que se ventilen ante la jurisdicción ordinaria, como sería la decisión de las excepciones propuestas por la persona demandada.

7. Según el artículo 116 de la CP., la ley puede transitoriamente atribuir la función jurisdiccional a particulares que obren como árbitros o conciliadores. En el Estado social de derecho, los particulares colaboran de variadas maneras en el desarrollo de las funciones y fines estatales. Dicha colaboración, en el ámbito jurisdiccional, no obstante, tiene carácter transitorio y excepcional. En primer término, la conciliación y el arbitraje sólo pueden tener por objeto asuntos que por su naturaleza sean susceptibles de dicho trámite, y es evidente que no todos lo son. En segundo término, la

paz y el orden público, se ponen en peligro si a los particulares, así obren como conciliadores o árbitros, se les atribuye directamente la facultad de disponer del poder coactivo. No es concebible que el ejercicio de la jurisdicción, como función estatal, se desplace de manera permanente y general a los árbitros y conciliadores (CP art 113). Tampoco resulta admisible ampliar la materia arbitrable a asuntos que trascienden la capacidad de disposición de las partes y respecto de los cuales no sea posible habilitación alguna.

No todo asunto de competencia de los jueces ordinarios, en consecuencia, puede ser trasladado a la justicia arbitral. Entre las materias vedadas a los árbitros y conciliadores, por las razones anotadas, se encuentra el conocimiento de las pretensiones ejecutivas. La existencia de un título ejecutivo con base en el cual se formula la demanda, así posteriormente se presenten excepciones y se deba decidir sobre éstas, coloca la controversia en un momento posterior al de la mera configuración del derecho. Lo que se busca a través de la acción ejecutiva es la intervención del Estado con miras no a zanjar una disputa, sino a hacer efectivo un derecho sobre cuya existencia el demandante no ha menester reconocimiento distinto al de la verificación del título que, en los términos de la ley, le sirve de suficiente causa y prueba. De otro lado, la ejecución está íntimamente ligada al uso de la fuerza pública que, por las razones anotadas, ni la ley ni el pacto pueden transferir a los árbitros o conciliadores.

8. Las normas legales que regulan el arbitramento deben ser interpretadas a la luz de la Constitución. Contrariamente, la coadyuvante intenta explicar el alcance del artículo 116, inciso final, de la Constitución Política, a partir de la consideración que le merecen las normas legales que gobiernan la materia.

En este sentido, las restricciones legales a la institución arbitral, apuntan a justificar la imposibilidad de que ella pueda convertirse en foro sustituto de la jurisdicción ordinaria.

En verdad, la materia arbitrable sólo puede estar integrada por asuntos o cuestiones susceptibles de transacción que surjan entre personas capaces de transigir. El ámbito de lo transable abarca los objetos - bienes, derechos y acciones - sobre los cuales existe capacidad de disposición y de renuncia. La conciliación y el arbitraje presuponen una diferencia o disputa entre las partes o la posibilidad de que entre ellas surja una controversia. El mismo concepto de **parte** que utiliza

la Constitución se refiere a la posición asimétrica o de confrontación en que se encuentran dos o más sujetos, derivable de un conflicto actual o potencial. Alrededor del título ejecutivo bien puede darse un debate sobre su existencia y validez, pero éste tiene una connotación distinta. En primer término, con base en el título su beneficiario o tenedor solicita al juez se decrete y lleve a efecto su cumplimiento coactivo, no la mera definición de un derecho, como quiera que en su favor obra la presunción de titularidad del respectivo derecho. Si la contraparte opone excepciones, su resolución positiva o negativa es puramente incidental y, por tanto, se inscribe en un momento que todavía pertenece al curso de acción que ha de seguir el Estado cuando se propone aplicar la coacción y que consiste en determinar previamente si existen las condiciones de validez y de eficacia establecidas en la ley para seguir adelante con la ejecución. En todo caso, dado que los factores de competencia se toman en cuenta en el momento de entablar la acción, desde la perspectiva del tenedor del título ejecutivo que se apresta a requerir la intervención de la jurisdicción, no existe diferencia ni controversia sobre la existencia y extensión de su derecho, sino necesidad de la intervención del Estado para procurar su cumplimiento.

La ausencia de poder coactivo de los árbitros, lo corrobora la disposición del D.2279 de 1989, que somete a la justicia ordinaria lo relativo a la ejecución del laudo, de conformidad con las reglas generales (Ibid, art. 40, parágrafo). Si en verdad dispusieran de este poder los árbitros, la norma sobraría. Idéntica conclusión cabe extraer del inciso 2o del artículo 1o del decreto 2279 de 1989, modificado por el artículo 96 de la ley 23 de 1989, que en punto al arbitramento sobre el contrato de arrendamiento, establece que "los aspectos de ejecución que demanden las condenas en los laudos deberán tramitarse ante la jurisdicción ordinaria".

Finalmente, tampoco tiene asidero constitucional el arbitraje circunscrito a la definición de las excepciones propuestas por la parte ejecutada. El proceso ejecutivo es inescindible y conserva ese carácter aún en la fase cognitiva que se debe recorrer a fin de resolver las excepciones presentadas contra el título. La definición de las excepciones es un momento en el trámite que ha de seguir el Estado antes de consumar la ejecución. Resulta contrario a toda economía procesal, que para llevar a cabo una ejecución se deba suspender el proceso ejecutivo, reconocer en un proceso declarativo la calidad ejecutiva del título, base de la ejecución y, posteriormente reiniciar

la ejecución misma. De otro lado los arreglos extrajudiciales a que lleguen eventualmente las partes y que puedan conducir al desistimiento de la acción ejecutiva, no se califican como arbitramento ni desvirtúan la esencia de la jurisdicción.

Adicionalmente, cabe anotar que los procesos ejecutivos se inician con base en un título que de conformidad con la ley, presta mérito ejecutivo, hipótesis que difiere del supuesto en el que es necesario resolver previamente sobre la existencia de un derecho, lo que ciertamente si corresponde a la competencia del Tribunal de Arbitramento".

ALFREDO BELTRAN SIERRA ANTONIO BARRERA CARBONELL
Magistrado

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ JOSE GREGORIO HERNANDEZ
GALINDO

Magistrado

Magistrado

Fecha, ut supra

Aclaración de voto a la Sentencia C-1140/00

Referencia: expediente D-2777

Comparto los conceptos vertidos en la aclaración de voto correspondiente al expediente D-2777, sentencia C-1140/00

Fecha ut supra,

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

Auto 128/01

Referencia: expedientes D-2777,
D-2782, D-2783, D-2792, D-2802,
D-2809 y D-2811

Demandas de inconstitucionalidad
contra la Ley 546 de 1999

Actores: Sixto Acuña Acevedo,
Fernando Salazar Escobar, Rafael
Bohorquez Silva, Armando Arciniegas
Niño, Myriam Bustos S., Pablo Bustos
Sánchez, Darío Platarrueda Vanegas,
María Consuelo Romero Millán, Felipe
Rincón Salgado y Luis Armando
Montoya Munévar

Corrección de la parte resolutive de la
Sentencia C-1140/2000

Magistrado Ponente:
Dr. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Bogotá D.C , veintinueve (29) de marzo de dos mil uno (2001).

La Sala Plena de la Corte Constitucional,

CONSIDERANDO

Que en la sentencia C-1140 del 30 de agosto de 2000, esta Corporación resolvió lo siguiente:

"Quinto.- Decláranse **INEXEQUIBLES** los artículos 35, 36 y 37 acusados, y, por unidad normativa, la frase "o se someta el incumplimiento a la justicia arbitral en los términos establecidos en la correspondiente cláusula compromisoria".

Que por un error de transcripción en la parte resolutive de dicha sentencia no se mencionó el artículo al cual pertenece la frase "o se someta el incumplimiento a la justicia arbitral en los términos establecidos en la correspondiente cláusula compromisoria", a pesar de que en la parte

motiva sí se especificó que hace parte del artículo 19 de la Ley 546 de 1999.

Que, en consecuencia, es necesario corregir la parte resolutive de la citada providencia,

RESUELVE

Primero. Enmendar la parte resolutive de la Sentencia C-1140 del 30 de agosto de 2000, en el sentido de incluir la expresión "del artículo 19 de la Ley 546 de 1999". En consecuencia, la parte resolutive de dicha providencia quedará así:

"Quinto.- Decláranse **INEXEQUIBLES** los artículos 35, 36 y 37 acusados, y, por unidad normativa, la frase "o se someta el incumplimiento a la justicia arbitral en los términos establecidos en la correspondiente cláusula compromisoria", del artículo 19 de la Ley 546 de 1999"

Segundo. Ordenar a la Relatoría de esta Corporación, que adjunte copia del presente auto a la sentencia respectiva, con el fin de que sea publicado junto con ella en la Gaceta de la Corte Constitucional correspondiente.

Tercero. Ordenar a la Secretaría General de la Corte, que envíe copia del presente auto al archivo de esta Corporación, para que sea adjuntado al expediente correspondiente.

Cuarto. Ordenar a la Secretaría General de la Corte, que envíe copia del presente auto a todas las autoridades a las que se les comunicó la sentencia de la referencia.

Notifíquese, publíquese, comuníquese e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

ALFREDO BELTRAN SIERRA
Presidente

JAIME
MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

ARAUJO

RENTERIA

Magistrado
Magistrado

JAIME CORDOBA
RODRIGO ESCOBAR GIL
Magistrado
Magistrado

TRIVIÑO

MARCO GERARDO MONROY CABRA
MONTEALEGRE LYNETT
Magistrado
Magistrado

EDUARDO

ALVARO TAFUR
CLARA INES VARGAS HERNANDEZ
Magistrado
Magistrada

GALVIS

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ
Secretaria General